

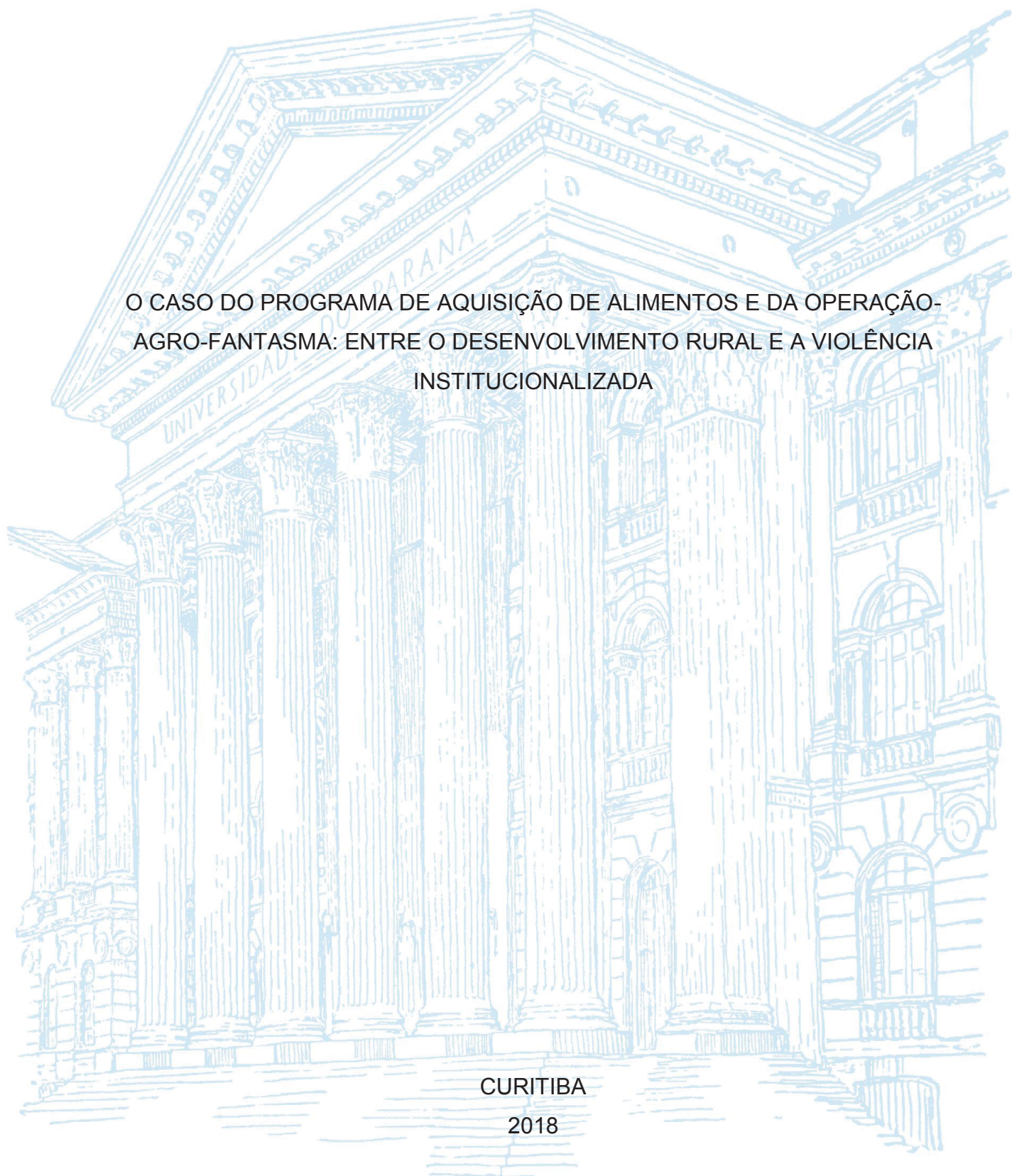
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JULIANA DE OLIVEIRA SALES

O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E DA OPERAÇÃO-
AGRO-FANTASMA: ENTRE O DESENVOLVIMENTO RURAL E A VIOLÊNCIA
INSTITUCIONALIZADA

CURITIBA

2018



JULIANA DE OLIVEIRA SALES

O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E DA OPERAÇÃO-
AGRO-FANTASMA: ENTRE O DESENVOLVIMENTO RURAL E A VIOLÊNCIA
INSTITUCIONALIZADA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Katya Regina Isaguirre-Torres

Coorientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR -
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, MARCIA CRISTINA FUCHS CRB 9/1321
COM OS DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

S163c Sales, Juliana de Oliveira
O caso do Programa de Aquisição de Alimentos e da operação
Agro-fantasma: entre o desenvolvimento rural e a violência
institucionalizada. / Juliana de Oliveira Sales. - Curitiba, 2018.
116 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Setor
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-
Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Katya Regina Isaguirre-Torres
Coorientador: Carlos Frederico Marés de Souza Filho

1. Abastecimento de alimentos. 2. Agricultura familiar. 3.
Agricultura – Políticas públicas. 4. Desenvolvimento rural. 5. Meio
Ambiente. I. Isaguirre-Torres, Katya Regina. II. Souza Filho, Carlos
Frederico Marés de. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

CDU 631.115.1:502.1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **JULIANA DE OLIVEIRA SALES** intitulada: **O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E DA OPERAÇÃO AGRO-FANTASMA: ENTRE O DESENVOLVIMENTO RURAL E A VIOLÊNCIA INSTITUCIONALIZADA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 28 de Março de 2018.

KATYA REGINA ISAGUIRRE-TORRES
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TÁRREGA
Avaliador Externo (UFG/PPGDA)

NATALIA TAVARES DE AZEVEDO
Avaliador Interno (UFPR)

RESUMO

Os processos de disputa e de violência fazem parte da realidade histórica do campo brasileiro, apresentando-se de diversas maneiras e assentando-se sobre bases ideológicas. O Estado, portador do poder e controle, é capaz perpetrar atos considerados violadores, independente de se justos ou não, como é o caso da perseguição penal e da restrição de liberdade, situação que acometeu agricultores e servidores públicos relacionados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública voltada à garantia da segurança alimentar e nutricional e ao fortalecimento da agricultura familiar. Cabe a esta pesquisa analisar as circunstâncias de operação policial relacionada ao programa de alimentos, ocorrida no ano de 2013, localizando-a especificamente na região centro-sul do Paraná, a fim de informar o papel do Estado e do Direito nesta dinâmica e descrever quais os impactos ocasionados por tal operação aos agricultores envolvidos e à estratégia de desenvolvimento rural representada pelo programa. Para tanto, a abordagem interdisciplinar foi aplicada por meio da análise de material bibliográfico e documental, além das falas públicas dos agricultores. Como resultado, verificou-se o decréscimo de alcance do PAA nos anos recentes, a partir do ano de 2013, ocasionado por diversos fatores, dentre os quais a estagnação econômica e a crise política brasileira. No que diz respeito aos impactos locais, após a operação policial, houve a desarticulação da associação de agricultores que operavam o PAA, com redução significativa do número de famílias associadas, em razão da estigmatização do grupo, que passou a ser socialmente relacionado a esquemas criminosos. Tais efeitos repercutem no enfrentamento da fome e da pobreza, obstam as tentativas de implementação de projetos de desenvolvimento e produção alternativos e reafirmam o modelo ambientalmente insustentável, que não favorece os padrões de segurança alimentar.

Palavras-chave: programa de aquisição de alimentos; desenvolvimento rural; violência institucional.

ABSTRACT

The dispute and violence processes are part of the Brazilian countryside historical reality . They can be seen in many variations and they are based on ideological foundations. The State, the holder of power and control, is capable of perpetrating violating acts, which may be fair or not, such as criminal prosecution and restriction of liberty. These are situations that have affected farmers and public servants related to the Food Acquisition Program (FAP; PAA in Brazilian Portuguese). FAP is a social policy aimed at guaranteeing food and nutritional security and strengthening family farming. This research aims to analyze the police operation circumstances related to the food program, which occurred in 2013, locating it specifically in the south-central region of Paraná, in order to show the role of the State and Law in this dynamic and to describe the impact of this kind of operation on the farmers involved and the rural development koreanosstrategy represented by the program. The interdisciplinary approach was applied through bibliographical and documents analysis, plus the public statements of the farmers. As a result, there was a decrease in the scope of the FAP in recent years, starting in 2013, caused by several factors, such as economic stagnation and the Brazilian political crisis. Regarding the local impacts, after the police operation the farmers asdociation operating the FAP (PAA) was disarticulated, with a significant reduction in the number of families associated due to the stigmatization of the group, which became socially related to criminal schemes . These effects have repercussions on coping with hunger and poverty, impeding attempts to implement alternative development and production projects and reaffirm the environmentally unsustainable model, which does not favor food safety standards.

Keywords: food acquisition program; rural development; institutional violence.

RESUMEN

Los procesos de disputa y violencia forman parte de la realidad histórica del campo brasileño, surgiendo de diversas formas y basados en comprensiones ideológicas. El Estado, portador del poder y control, es capaz de realizar actos considerados violadores, independientemente de si justos o no, como es el caso de la persecución penal y de la restricción de libertad, situación que sucedió a los agricultores y funcionarios públicos relacionados al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), política pública orientada a la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional y al fortalecimiento de la agricultura familiar. Cabe a esta investigación analizar las circunstancias de operación policial relacionada al programa de alimentos, ocurrida en el año 2013, localizándola específicamente en la región centro-sur de Paraná, a fin de informar el papel del Estado y del Derecho en esta dinámica y describir cuáles los impactos ocasionados por dicha operación a los agricultores afectados y a la estrategia de desarrollo rural representada por el programa. El enfoque interdisciplinario fue aplicado por medio del análisis de material bibliográfico y documental, además de los discursos públicos de los agricultores. Como resultado, se verificó el descenso de alcance del PAA en los años recientes, a partir del año 2013, ocasionado por diversos factores, entre los cuales el estancamiento económico y la crisis política brasileña. En lo que se refiere a los impactos locales de la operación policial - y de la acción penal - hubo la desarticulación de la asociación de agricultores que operaban el PAA, con reducción significativa del número de familias asociadas, en razón de la estigmatización del grupo, que pasó a ser socialmente relacionado a esquemas criminales. Estos efectos repercuten en el enfrentamiento del hambre y la pobreza, obstaculizan los intentos de implementación de proyectos de desarrollo y producción alternativos y reafirman el modelo ambientalmente insostenible, que no favorece los patrones de seguridad alimentaria.

Palabras-clave: programa de adquisición de alimentos; desarrollo rural; violencia institucional.

LISTA DE SIGLAS

Abin	- Associação Brasileira de Indústria e Nutrição
ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGF	- Aquisição do Governo Federal
CDAF	- Modalidade do PAA de compra direta da agricultura familiar
CDS	- Modalidade do PAA de compra da agricultura familiar com doação simultânea
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGPAN	- Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CMDR	- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	- Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais
CPR	- Cédula de Produtor Rural
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
DAP	- Declaração de Aptidão ao PRONAF
DNTR-CUT	- Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores
EGF-COV	- Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda
FAO	- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
GGPAA	- Grupo Gestor do PAA
GT	- Grupo de Trabalho
ICCN	- Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
IEEP	- Instituto Equipe de Educadores Populares de Irati
INAN	- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	- Ministério de Desenvolvimento Social
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MOC	- Manual de Operações CONAB
MPF	- Ministério Público Federal
ODM	- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	- Organização Mundial do Comércio

PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	- Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	- Programa de Complementação Alimentar
PCBE	- Programa de Combate ao Bócio Endêmico
PCM	- Produção Capitalista de Mercadorias
PCS	- Programa Comunidade Solidária
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PFZ	- Programa Fome Zero
PNAE	- Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNAN	- Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pniam	- Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno
PPM	- Pequena Produção Mercantil
PROAB	- Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	- Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda
PRODEA	- Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	- Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA	- Programa de Suplementação Alimentar
PSM	- Produção Simples de Mercadoria
PT	- Partido dos Trabalhadores
SAPS	- Serviço de Alimentação da Previdência Social
Sisvan	- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA OS SUJEITOS DO CAMPO	20
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O RURAL BRASILEIRO, SEUS SUJEITOS E A TERRA-PROPRIEDADE NO SEIO DO ESTADO NACIONAL.....	20
1.2. DISPUTAS, CONFLITOS E DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE NECESSÁRIO PARA LOCALIZAR O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS.....	27
1.3. O PAA E SEUS BENEFICIÁRIOS: AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA	34
1.4. O INEDITISMO DO PAA: SUA ORIGEM E IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO RURAL	41
2. O PAA E O DIREITO A ALIMENTAÇÃO: TRAJETÓRIA E RESULTADOS ATÉ OS SINAIS DE SEU ESGOTAMENTO	49
2.1. DIGRESSÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS ALIMENTARES.....	51
2.2. PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS.....	56
2.3. A ESTRUTURA, OS RESULTADOS E OS SINAIS DO DESMONTE DO PAA.....	59
2.4. AS AÇÕES ESTATAIS REPRESSIVAS NO ÂMBITO DO PAA	68
2.4.1. Os supostos crimes dos trabalhadores rurais.....	69
2.4.2. A realidade da agricultura familiar e camponesa e a incompreensão da lógica jurídica.....	71
3. ESTADO, DIREITO E VIOLÊNCIA: DOS PROCESSOS HISTÓRICOS AOS PROCESSOS JURÍDICO-ESTRUTURAIS	82
3.1. DAS MARCAS HISTÓRICAS DA VIOLÊNCIA NO BRASIL	82
3.2. UMA VIOLÊNCIA VISÍVEL: ALGUNS NÚMEROS SOBRE O CAMPO BRASILEIRO	90
3.3. OUTRA VIOLÊNCIA: COMPREENSÕES DO ESTADO, DO DISCURSO E DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS	93

CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS.....	108

INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no ano de 2003, traz em si questões-chaves para o desenvolvimento humano e para o desenvolvimento rural. Ele consiste, em suma, considerada uma de suas modalidades – a compra com doação simultânea –, na possibilidade de aquisição pelo Estado de alimentos produzidos por agricultores familiares, com a subsequente disponibilização destes às pessoas em situação de insegurança alimentar, beneficiadas pelos serviços de educação, saúde ou custódia (BRASIL, 2012, art. 4º, inciso I).

A complexidade desta política pública compreende o fato de beneficiar uma série de segmentos do campo, desde que se enquadrem nas condições legais de agricultores familiares dispostas na Lei nº 11.326/2006. Desta maneira, vocaciona-se a política também a assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2012, art. 4º, parágrafo 5º¹).

Desta maneira, o PAA beneficia diretamente a produção da agricultura familiar e de uma série de sujeitos do campo, atuando também, inserido no contexto de diversas outras políticas, no combate à fome e na promoção do direito humano à alimentação adequada. Bem por isso, trata-se de uma política estruturante e chave para o desenvolvimento rural, verificando-se nela aporte de compreensões diferenciadas do uso da terra e da produção de alimentos, eis que se relaciona, por vezes, à forma camponesa de produção e às formas associadas de trabalho.

Reafirma-se, portanto, tratar-se de política pública estruturante e de importância para o desenvolvimento rural. No entanto, a partir, principalmente, do ano de 2013, uma série de acontecimentos passaram a demonstrar as dificuldades da manutenção do programa como política de combate à fome. Além de questionamentos sobre a legitimidade do PAA e da sua burocratização, tem destaque, na sua trajetória, a operação policial deflagrada em setembro de 2013, cujos alvos foram agricultores e também servidores públicos relacionados à

¹ Redação promovida pelo Decreto nº 9.214/2017.

execução do programa em todo o estado do Paraná, em São Paulo e também no Mato Grosso do Sul.

O tema-problema deste trabalho, em síntese, consiste em analisar o papel do Estado na promoção de estratégias de desenvolvimento rural socialmente justas e ambientalmente equilibradas, ao mesmo tempo em que há a interferência pública na vida de determinados segmentos do campo, notadamente dos beneficiados pelo PAA, por meio de seu aparato repressivo. Como estudo de caso, escolheu-se o recorte da operação Agro-fantasma e suas repercussões nas regiões centro-sul e sudeste paranaenses.

Mais especificamente, tem-se que da operação chamada de Agro-fantasma originaram-se oito ações penais, atinentes a diversos municípios do Paraná, incluindo cinco deles nas regiões centro-sul e sudeste do estado (Irati, Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Teixeira Soares e Rebouças), que foram adotados para a análise deste trabalho, em razão da articulação dos agricultores tida no local, que proporcionou maior facilidade na colheita de informações públicas ligadas ao tema, bem como pela expressividade da participação e pela unicidade da associação de trabalhadores no PAA nestes municípios.

A referida atuação policial, legalmente amparada, incluiu a decretação de prisões preventivas e a realização buscas e apreensões, cujo desfecho subsequente foi de uma ação penal com sentença absolutória. Este processo foi importante para determinar a trajetória do programa regionalmente e acarretou em consequências “extra-autos”².

Ao se voltar ao PAA e seus beneficiários, este trabalho discorre acerca das formas de usos e de apropriação da natureza, enquanto determinantes de padrões de reprodução social e de desenvolvimento. Por isso mesmo, a pesquisa se localiza no eixo de análise do meio ambiente e desenvolvimento, cuja base é identificada pelo exame das interações do ser humano com o meio natural, principalmente no que diz respeito às formas de ocupação do espaço e de produção.

Em razão dessa complexidade, tendo a questão ambiental como fundo, caracterizada pela relação entre ambiente e sociedade, a opção da interdisciplinariedade se justifica, eis que as questões e categorias dispostas neste

² O emprego da expressão “extra-autos” é dado para se referir aos efeitos que não se verificaram dentro do processo penal, mas que estão fora dele e têm caráter especialmente social e econômico.

trabalho podem ser melhor aproveitadas a partir de uma ótica posta em transformar conceitos de diversos prismas científicos numa racionalidade voltada à compreensão da realidade socioambiental e seus fenômenos.

A pesquisa se deu, metodologicamente, por meio de revisão bibliográfica e documental, dissecando categorias que correspondem a cada um dos segmentos do trabalho. Em primeiro lugar, aportou-se a análise dos sujeitos rurais e do Estado, para então analisar os projetos de desenvolvimentos a eles correspondentes. Em momento posterior, voltou-se à questão da fome e das políticas públicas, culminando na formulação do PAA. Na parte mais sensível, descreveu-se a própria operação Agro-fantasma, enquanto na parte final da dissertação discorreu-se sobre a violência e suas configurações relacionadas ao Direito e ao Estado.

O trabalho vem dividido em três partes. No primeiro capítulo, partiu-se da descrição das formas de ocupação e uso da terra, centralizando a noção de terra como promotora de vida em oposição à terra-mercadoria, a fim de compreender, a partir dessa perspectiva, a multiplicidade de sujeitos rurais e como eles se revelam e ingressam ao PAA.

De semelhante maneira, ainda na parte inicial do trabalho, tendo o programa como espelho de uma ruralidade múltipla, foi possível observá-lo a partir de sua vinculação a determinadas perspectivas de desenvolvimento, relacionados às demandas e pressões de segmentos da agricultura, que se distanciam ou se aproximam às visões hegemônicas, para as quais as políticas públicas historicamente se voltaram.

No segundo capítulo, coube analisar a importância do PAA com relação às políticas públicas alimentares já implementadas, bem como seu ineditismo com relação a elas. Além disso, as forças políticas e suas respectivas agendas de governo puderam ser observadas a partir do prisma da promoção do direito à alimentação e do acesso aos alimentos por parte das populações mais pobres.

O exame da operação policial e o contexto social e político enfrentado pelo Brasil a seu tempo, foi realizado por meio de material bibliográfico e também dos registros das falas públicas dos agricultores relacionados à Associação Assis, alvo da investigação policial, permitindo mensurar os impactos da persecução penal à vida dos agricultores e à execução do programa na região do município de Irati/PR.

No derradeiro capítulo, passando a entender a operação Agro-fantasma como um ato de violência, são apresentadas algumas formas desse fenômeno,

especialmente no que diz respeito à sua importância para a composição histórica do espaço rural brasileiro e naquilo que concerne à ocupação das terras. Ao fim, o estudo toma caráter teórico crítico, partindo ao exame do Estado e do Direito como estruturas de violência e exclusão permanentes, por meio de seu discurso jurídico e também de suas instituições de poder, especialmente ao atuar de modo contundente em face de uma parcela social, cuja configuração se aproxima apenas da categoria de “subcidadania”³.

O PAA carrega características importantes e de influência para as discussões do campo, naquilo que atine às formas de ocupação da terra e produção, com valorização da produção orgânica e agroecológica, com a criação de mercados institucionais e com o incentivo da produção local em circuitos curtos de produção, distribuição e consumo de alimentos, dizendo respeito também às interpretações de desenvolvimento possíveis, vinculando-se a disputas sociais, políticas e econômicas.

³ A “subcidadania” traz um caráter de implementação, acesso e interpretação restrita das normas constitucionais sobre determinadas pessoas, que não tem um rol significativo de direitos sob a sua perspectiva, mas que são mais vulneráveis às experiências constritivas do Estado, como seu poder de punição e repressão (MÉDICI, 2012, p. 132).

1. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA OS SUJEITOS DO CAMPO

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O RURAL BRASILEIRO, SEUS SUJEITOS E A TERRA-PROPRIEDADE NO SEIO DO ESTADO NACIONAL⁴

O Brasil tem um cenário rural bastante específico, que é demarcado pela alta concentração de terras – com a acentuada presença de latifúndios monocultores – mas também pela multiplicidade de territórios e de usos da terra, com modos de produção e de vida muito diferenciados.

Sob o manto do chamado Estado-nação há uma infinidade de gentes, cujos espaços ocupados tomam forma de território de vida e de identidade. Neste ponto cumpre observar que a noção de campo e de rural não se restringe à atividade agrícola ou à ocupação restritamente para agricultar, devendo-se ter em consideração também a ocupação para viver no campo, com menção aos grupos que se reproduzem socialmente no meio rural e detêm, por vezes, formas específicas de usar da terra, atribuindo a ela sentido de identidade e integrando-se harmonicamente ao ambiente natural.

Assim, para além dos sujeitos que podem ser ideados como agricultores em sua forma pura, vistos como indivíduos que trabalham na terra, cultivando-a, para dali retirar seu sustento e renda, é necessário mencionar a multiplicidade de sujeitos que ocupam, cada qual à sua maneira, o espaço relacionado a um determinado Estado-nação.

No caso brasileiro é necessária a menção não só às terras destinadas a grandes latifúndios ou aos agricultores camponeses e familiares, os quais serão tratados de maneira mais destacada adiante, mas também às terras dos povos e comunidades que normalmente vêm intitulados como “territórios tradicionalmente ocupados”, cuja denominação decorre das relações diferenciadas que mantêm com os bens naturais e com a própria terra, hipótese na qual se enquadram os povos

⁴ Com o termo “terra-propriedade” quer-se referir à terra-mercadoria, colocando ênfase, no entanto, na desvinculação do sentido da terra como espaço de vida, a coisa em si, da nomenclatura criada como a categoria jurídica de propriedade, do direito abstrato à propriedade, aquele que se poderia dispor, a princípio, de forma absoluta – alia-se, portanto, à compreensão elaborada por Souza Filho (2003).

indígenas, as comunidades quilombolas, populações extrativistas (seringueiros, castanheiros, pescadores), comunidades faxinalenses, fundos de pasto, geraizeiros, quebradeiras de coco babaçu, entre outros⁵.

Essa diversidade de povos e sujeitos do campo – desde latifundiários e agricultores familiares até os povos indígenas, quilombolas, camponeses e extrativistas⁶ – se encontra dentro de um todo que é o Estado, figura que os subordina a um regramento externo e posto como superior, influenciando a forma como se organizam espacialmente e até em seus modos de vida, com usos da terra que se aproximam em maior ou menor medida da lógica compatível ao Estado hegemônico.

Dentro deste cenário se afiguram, também, os processos de conflito relacionados à expansão ou territorialização de grupos, aos recursos naturais e à terra. Além disso, o espaço rural se conforma no lugar no qual os diversos sujeitos estão expostos a processos privados ou institucionais/estatais de enfrentamento e de violência, esta que pode vir de diversas formas, inclusive em políticas públicas desestabilizadoras de grupos específicos ou por vias persecutórias legítimas, como ocorre no estudo aprofundado adiante (da operação Agro-fantasma).

Trata-se do Estado, a princípio, como ente centralizador e regulador das diferenças, cuja origem pode ser remetida ao início do desenvolvimento da revolução capitalista, quando do surgimento das cidades-estados italianas, ainda no século XIV, caracterizando-se pelo início da organização e separação da sociedade

⁵ Pela definição legal, verificada na Política Nacional de Desenvolvimento de Povos e Comunidades Tradicionais, o Decreto nº 6.040/2007, povos e comunidades tradicionais são compreendidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007, art. 3º, inciso I).

De acordo com o mesmo diploma normativo, territórios tradicionais são tidos como “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações” (BRASIL, 2007, art. 3º, inciso II).

⁶ A Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051/2004, é diploma internacional mais importante de reconhecimento de direitos dos povos culturalmente diferenciados e os traz sob a nomenclatura de povos indígenas e tribais. Segundo as anotações de Souza Filho, indígenas são os povos originários, anteriores ao processo colonizador, enquanto tribais são aqueles que se constituíram durante o processo de colonização. No Brasil, poderia se classificar como tribais os quilombolas, as populações extrativistas (pescadores, seringueiros, castanheiros) e os camponeses (faxinalenses, geraizeiros, fundo de pasto, etc.) (SOUZA FILHO, 2015, p. 65).

civil e do aparato estatal propriamente dito, quando passam a surgir os Estados-nação, diferenciando-se, assim, das figuras anteriores, dos Estados antigos, eis que nestes o monarca e a oligarquia representavam a figura do próprio ente estatal e de todo o seu poder político (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 160).

Assim, os Estados-nação surgem em momento posterior a um primeiro modelo de Estado, coincidindo não só com o desenvolvimento do capital e da revolução capitalista, cujo ápice seria a Revolução Industrial, mas também, e especialmente, com o surgimento dos Estados absolutistas europeus⁷ (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 157).

A partir disso, a definição clássica de Estado-nação – construção moderna – passa a ser dada pela existência de uma sociedade político-territorial composta por uma nação (um povo), um Estado (um poder) e um território, figura, portanto, homogeneizadora.

Vale dizer, todavia, que o Estado-nação é fruto da experiência europeia, na qual sociedade se fez homogênea, o que não aconteceu naturalmente na América Latina quando da chegada de tal figura nestas terras, ao tempo da colonização. Este Estado-nação, por isso mesmo, pode ser imputado como resultado da racionalidade moderna e eurocentrada (QUIJANO, 2005, p. 118-119).

A estrutura estatal moderna implica na formulação de processos de unificação, tendo-se por base uma nação – a qual se constituirá por grupos cujas finalidades políticas seriam as mesmas –, com uma identidade nacional, um só território e um só ordenamento de leis, eis que o Estado é figura de poder, aparelhamento soberano, que garante a lei⁸.

A existência de uma identidade nacional é que o torna possível o Estado, eis que para centralização e concreção do poder se faz necessário a imposição de

⁷ Não se ignora as diferentes localizações temporais da emergência do Estado e do Direito modernos, eis que para Souza Filho o delineamento inicial de ambos seria datado próximo ao século XIII ou ainda antes, ao mesmo tempo em que emergia a ideia de propriedade privada, muito embora as formulações teóricas o fossem posteriores, já no século XVI (2003, p. 17). De outra maneira, Magalhães remonta que no século XV surgiria o Estado moderno, após o declínio da composição feudal e da unificação do poder e da estrutura de estado, antecedendo às origens do Estado-nação (2012, p. 30).

⁸ Bresser-Pereira identifica duas conceituações de Estado, a partir de sua construção histórica. A primeira, justamente a apresentada neste trecho do trabalho é a de que ele é “a ordem jurídica e a organização ou aparelho soberano que a garante” e, como tal, detém o monopólio das leis e da ingerência, em termos weberianos, da violência legítima (2017, p. 162). Noutro ponto, o autor apresenta que o Estado também pode ser visto como “a principal e mais abrangente instituição que a sociedade utiliza para definir e buscar o interesse público, ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos” (2017, p. 164).

valores comuns a serem partilhados por todos os grupos étnicos e sociais existentes, a fim de fazer reconhecido o poder soberano estatal. Por isso, há relação intrínseca entre a formação do Estado e a intolerância, a negação da diversidade (MAGALHÃES, 2012, p. 32-33).

Essa ideia se aproxima da própria definição de nação, elemento essencial do Estado-nação, já que ela, embora possa ser constituída por grupos étnicos variados, pressupõe uma trajetória em comum e uma união de objetivos políticos e de projeto de Estado (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 171).

No entanto, outro problema atrelado a ideia de nação como um todo comum é de que os interesses do Estado-nação, por essência homogeneizador, são refletidos no padrão de economia, progresso e desenvolvimento adotado por ele, que nem sempre coincidem com as necessidades de seu povo, ou de seus povos e comunidades separadamente considerados, eis que estes podem ter modos de vida diferenciados e distintas concepções de progresso, divergindo culturalmente e cabendo a eles a prerrogativa de se autoafirmar como povo, coletivamente, além de ter suas identidades, territórios e direitos respeitados, inclusive o de viver suas culturas e tradições e, no contexto atual de positivismo jurídico, fazer jus aos diplomas normativos que lhes conferem relativa autonomia⁹.

No centro dessa ordenação estatal englobante há um ponto de tensão de especial importância: o fato dela se assentar sobre a lógica englobante do sistema econômico capitalista, que, por individualista, pressupõe a adoção de instituto chave que é da propriedade privada.

Esta propriedade de que se fala, com relação à terra, foi notada primeiro na Inglaterra do século XVI, a qual, por suas especificidades, detendo um cenário agrário de alta concentração de terras e com ocupação primordial de arrendatários dependentes da comercialização de seu excedente produtivo, deu origem a um mercado competitivo no qual vigorava a ideia da necessidade de melhoramento da terra (*improvement*), para extrair produtividade e lucro, presenciando, assim, os

⁹ Outra questão problemática na ideia de “nação” é justamente seu uso como estratégia de desarticulação de lutas específicas e diferenciadas, como fica claro na análise do processo de independência das treze colônias norte-americanas do poder inglês, conforme examinado por Ricardo Sanín Restrepo, que indica a tática imperial de “*comprimirlo todo a categorías homogeneizantes como ‘nación’*” enquanto as colônias buscavam “*escapar todo tipo de categoría que definiese su lucha y la contuviera*” (RESTREPO, 2011, p. 52).

processos de cercamentos (os *enclosures*), que colocaram fim ao uso comum das terras (WOOD, 2000, p. 22).

O processo de cercamento das terras corresponde à expropriação das gentes do campo, que livres dos meios de produção, passaram a formar numeroso contingente de mão-de-obra, propiciando a subsequente eclosão do ápice da revolução capitalista que se constituiu no processo de industrialização inglês (WOOD, 2000, p. 26).

A propriedade capitalista reproduzida pelo mundo é delineada em seus termos originais, visto que a busca pelo lucro representa, em essência, a sua máxima, ocasionando, em consequência, a constante devastação ambiental, a poluição e o uso mercadológico e irresponsável da terra¹⁰. Enquanto isso, os demais regimes de uso da terra (não completamente capitalizados) são tidos como subalternos¹¹ e resistem à tendência expansionista do sistema do capital, caracterizando-se, muitas vezes, como terra fora do mercado e como empecilho ao desenvolvimento em sua acepção econômica.

Nesse ponto, é precisa a formulação de que a terra vista como terra-mercadoria, ou seja, apenas naquilo que corresponde à sua utilidade, só importa ao sistema econômico vigente quando vazia, sem natureza e gentes, e que esteja, assim, disponível para a produção (SOUZA FILHO, 2015, p. 58-59).

A figura estatal, por meio de seu ordenamento, participou neste processo de centralização da propriedade no sistema, num primeiro momento, com a finalidade de garantir a liberdade de homens livres, que, teoricamente, entre iguais, poderiam contratar inclusive a venda da própria força de trabalho, esperando que, ao fim, fossem capazes de adquirir propriedade. Tal percepção se refletiu no texto das primeiras constituições dos Estados Nacionais, verificando-se o direito de propriedade como direito natural e inviolável, a ser protegido com prioridade, tal como fez a Constituição francesa (1793), a Constituição de Cádiz (1812) e a Constituição portuguesa (1822) (SOUZA FILHO, 2003, p. 32-33).

¹⁰ Wood expõe que “a ética do ‘melhoramento’, da produtividade visando lucro, é também a ética do uso irresponsável da terra, da doença da vaca louca e da destruição ambiental” (WOOD, 2000, p. 27).

¹¹ Ao caracterizar o campesinato como categoria subalternizada, Wanderley infere que o sistema do capital, ao fomentar a modernização do campo, foi responsável por localizar tal categoria na sociedade brasileira em um lugar negado, não reconhecido. Firmando a autora que se trata de “um lugar subalterno e subordinado que submete o campesinato a um enorme esforço social para alcançar condições mínimas de sua reprodução” (WANDERLEY, p. 56, 2004).

O Brasil seguiu essa orientação, tendo em seus diplomas jurídicos, inclusive na carta constitucional, durante muito tempo, o direito de propriedade como figura central, o que fica mais evidente na redação do Código Civil formulado em 1916 e vigente até o ano de 2002 que previa um direito de propriedade absoluto e pleno, sem limitações¹².

No entanto, alguns paradigmas são, em certa medida, quebrados com o advento da redemocratização e da formulação da Constituição da República de 1988, que trouxe importantes avanços, fruto do processo de discussão popular da constituinte, que impôs, por exemplo, uma função social à propriedade, com requisitos de caráter social e ambiental¹³, além de prever um plano constitucional de reforma agrária, reconhecendo também direitos culturais e territoriais diferenciados.

Assim, a Constituição de 1988 incorporou direitos chamados de socioambientais¹⁴, dentre os quais o reconhecimento formal da proteção de bens culturais (artigo 215 e 216), dos povos indígenas (artigo 231) e da territorialidade quilombola (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), além da consagração da função social da propriedade (artigo 186), que se conformam ao reconhecimento, ainda que formal, de diversas identidades e territorialidades no seio do Estado-nação.

Os grupos culturalmente diferenciados, parcialmente destacados na Constituição (que menciona expressamente apenas indígenas e quilombolas), são muitos e muito distintos entre si, muito embora, no geral, se caracterizem pela apropriação de recursos e utilização da terra de maneira diversa daquela consagrada como hegemônica pelo Estado, eis que o uso coletivo do espaço não é raro e a simbiose com a natureza, mormente contígua à comunidade, é outra característica comum.

¹² O antigo Código Civil (Lei nº 3.071/1916) previa os poderes do proprietário (de usar, gozar, fruir e dispor do bem), sem remeter a nenhuma limitação, como se observa do artigo 524 e seguintes, que tratavam de tal direito, esta situação só se alterou em 2002 com a entrada em vigor da Lei nº 10.406/2002, o novo Código Civil, que trouxe princípios da socialidade, eticidade e solidariedade, incluindo a função social (artigo 421).

¹³ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁴ Entendidos como direitos coletivos, não sujeitos à apropriação individual e tampouco à quantificação econômica, representando, por isso, uma ruptura com o direito decorrente da modernidade, pois este seria pautado em direitos individuais (SOUZA FILHO, 2011, p. 169).

Estes grupos tradicionais, pela compreensão da terra e do ambiente, se relacionam a outras parcelas de movimentos e de sujeitos presentes no campo, como se nota em agricultores que trabalham a terra não para obtenção de renda exclusivamente, senão para extrair a própria reprodução social, tal qual se plasma em parte dos agricultores familiares, camponeses e também como fica claro nos movimentos organizados em torno da luta pela reforma agrária e pela soberania e segurança alimentar.

Essas forças organizadas tomam lugar de destaque ao articularem mobilizações que obrigam o Estado a prover suas necessidades para sobrevivência e reprodução social, por meio de programas e políticas públicas destinadas às suas realidades, das quais um exemplo é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fruto das reivindicações populares, no início dos anos 2000.

A sumarizar, o conjunto do agro brasileiro incluiria, de forma heterogênea e não estanque, assim, grandes proprietários de terras, além de médios e pequenos agricultores, familiares ou não, culturalmente diferenciados ou não, e que em maior ou menor medida apresentam compatibilidades ou incompatibilidades com o regime de uso da terra-propriedade ou, de outro lado, com a terra fora do mercado, como forma de sobrevivência no campo, cujas lutas são travadas pelos povos tradicionais (a exemplo da crescente mobilização indígena e quilombola) e também pelos camponeses.

Poder-se-ia ceder esforços a fim de diferenciar, neste cenário, dois paradigmas de ocupação territorial, representados de um lado pelo capitalismo agrário e do outro pela questão agrária (FERNANDES, 2008; FERNANDES, 2014; FERNANDES, GIRARDI, 2009), todavia, cede-se às críticas recorrentes sobre essa dualidade, que se pautam no argumento da impossibilidade de interpretar a realidade complexa por meio de blocos homogêneos, o que acarretaria em uma compreensão maniqueísta do mundo (PLOEG, 2009; SCHNEIDER, 2010).

Por isso, Ploeg ao aludir a insuficiência de se estabelecer modelos duais, infere um modelo mais complexo de sujeitos do campo. Para ele, há intersecções importantes entre os modos de produção da agricultura, tanto do modo capitalista, como também do empresarial e do camponês (PLOEG, 2009, p. 19).

Ademais, recentemente é possível verificar que determinados segmentos vêm apresentando uma ambientalização de suas práticas, unificando suas lutas sociais em torno de questões ambientais, como se verifica no caso do movimento

por justiça ambiental (ACSELRAD, 2010). De semelhante maneira, parcela da agricultura tem assimilado as questões e os debates travados especialmente a partir da década de 1990 acerca do desenvolvimento sustentável e das preocupações ambientais, assumindo práticas como a produção orgânica e agroecológica, além da produção participativa, que podem ser compreendidas como estratégias para uma ruralidade sustentável (ISAGUIRRE-TORRES, 2012, p. 78).

Tais práticas relacionadas à agricultura familiar e camponesa compõem parte do escopo do Programa de Aquisição de Alimentos e sofrem, junto dele, com as oscilações entre fomento e desmonte que são reguladas por meio do poder público, incluindo ações não meramente administrativas voltadas ao desenvolvimento rural, mas também com atos jurisdicionais. Trata-se de um ir e vir inerente ao sistema social capitalista e suas contradições e enfrentamentos, no qual os poderes instituídos naturalmente adotam compreensões que podem favorecer a um ou a outro determinado grupo, o que permite falar em avanços e retrocessos sociais sob determinada perspectiva, tendo-se como exemplo o caso emblemático do julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e suas condicionantes¹⁵, fixadas pelo Judiciário e vistas como retrocessivas e desfavoráveis pelos povos indígenas.

1.2. DISPUTAS, CONFLITOS E DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE NECESSÁRIO PARA LOCALIZAR O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

É fácil a identificação de que há uma multiplicidade de compreensões do uso do território no campo brasileiro, que ora se mostram de acordo com estrutura hegemônica capitalista e ora se perfazem mais em terras fora do mercado – como pode acontecer, por exemplo, no caso das terras demarcadas e destinadas ao uso coletivo de comunidades – além de tantas outras formas de compreensão que se fixam, em intensidades diferentes, na busca de renda e lucro e também na busca pela manutenção da identidade e da vida.

¹⁵ Refere-se ao julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Popular nº 3388, que questionava a validade jurídica dos atos administrativos do processo demarcatório da terra indígena localizada no estado de Roraima e que terminou por reconhecer constitucional e validar a demarcação contínua daquelas terras, formulando-se, no entanto, dezenove ressalvas/condicionantes para o reconhecimento do usufruto dos povos indígenas nas terras ocupadas por eles.

Esses matizes diversos resultam em um cenário de conflitos, cujos motes principais são as disputas por recursos relativos ao espaço de vida e produção e pelos bens ambientais correspondentes. A ocorrência desses conflitos pode se revelar de variadas maneiras: nos processos de territorialização e desterritorialização de grupos; nas disputas travadas nas instâncias de poder, traduzidas em projetos de leis ou ações judiciais, visando reconhecer direitos e assegurar interesses (levando à negativa de outros direitos/interesses); e, também, nos altos índices da violência agrária brasileira, demonstração final e mais cruel desses conflitos.

O conflito, especialmente aquele qualificado como socioambiental, pode ser compreendido como um processo que se dá no seio das lutas sociais e que se caracteriza pela disputa em relação ao usufruto de determinados espaços e recursos naturais, sendo necessário, entretanto

localizar os grupos em conflito numa matriz desigual de poder, com práticas culturais diversas e formas distintas de apropriação dos recursos. Nesta perspectiva, os conflitos se configuram tanto por projetos de desenvolvimento diferenciados como por capacidades de expressão desiguais, no contexto de correlação de forças da sociedade (HACON, LOUREIRO, 2014, p. 64).

Os conflitos decorrem, por isso, também das diferentes acepções de desenvolvimento tomadas por cada um dos sujeitos envolvidos na disputa por reprodução social, estando associados, portanto, às tentativas de resistências/reações ao controle do modo capitalista de produção – detentor da hegemonia –, incumbindo ao aparelho estatal o controle e intermediação desses processos de conflitos, que poderia desembocar na perpetração da violência contra as pessoas relacionadas às situações conflituosas (GIRARDI, FERNANDES, 2009, p. 339).

O termo “desenvolvimento”, contudo, pode ser tomado por bases ideológicas e em muitos sentidos, estando presente nos debates políticos e jurídicos, assumindo em cada leitura um novo sentido, uma construção social determinada, que se refletem em modelos que entram em disputa entre os agentes que a operam.

No que diz respeito ao desenvolvimento em uma acepção objetiva, é possível traçar brevemente sua genealogia. É comum se firmar o discurso do presidente norte-americano Harry Truman, no ano de 1949, como marco que inicia os debates acerca do desenvolvimentismo, pois este foi o primeiro momento em que

se fez menção da ideia de subdesenvolvimento, ao se referir às “áreas subdesenvolvidas” do globo, as quais, para Truman, deveriam fazer parte de um novo programa de expansão, para que fossem beneficiadas com os avanços científicos e com o progresso industrial dos “países desenvolvidos” (ESCOBAR, 2014, p. 25; GUDYNAS, 2011, p. 22).

No entanto, o discurso de Truman só formaliza – ou concede nome – a um fenômeno já existente desde os tempos de colonização, já que os países considerados ricos foram aqueles capazes de dominar e explorar novos territórios e acumular ativos, ou seja, tiveram capacidade de expansão e dilatamento econômico. A construção do distanciamento entre países pobres e ricos tem um marco temporal que marca seu início, indicado pelo dito descobrimento da América, no ano de 1492 (QUIJANO, 2005, p. 94).

O enriquecimento das nações enquanto estados modernos é, dessa forma, processo prévio à concepção de desenvolvimento propriamente dito, este termo vem apenas depois, no sentido de nominar e condecorar o crescimento econômico, que, dentro da lógica capitalista, ascendente a partir do século XVI e que substitui o mercantilismo, se expressa na exploração do trabalho das gentes e dos bens ambientais, a fim de transformá-los em recursos econômicos.

É isso o que leva Eduardo Gudynas a afirmar que num primeiro momento o desenvolvimento é um processo de evolução linear e *“esencialmente económico, mediado por la apropiación de recursos naturales, guiado por diferentes versiones de eficiencia y rentabilidad económica, y orientado a emular el estilo de vida occidental”* (GUDYNAS, 2011, p. 23).

Esse padrão de desenvolvimento se mantém ao longo dos séculos, sendo identificado também por Escobar, como aquele presente na teoria da modernização, tida até os anos 50 e 60, já no século XX, que acreditava nos benefícios inevitáveis do capital, da ciência e da tecnologia (ESCOBAR, 2014, p. 27).

Foi essa racionalidade a vigente no contexto da Revolução Verde, impulsionada até meados da década de 1970, cuja ideologia se relacionava à modernização agrícola e a constante integração dos agricultores à indústria e comércio, impondo nova racionalidade produtiva e mercantilizando progressivamente a vida social, fenômeno que se deu concomitante aos “anos dourados” do capitalismo (1970-1975) (NAVARRO, 2001, p. 84; SCHNEIDER, 2010, p. 512).

A intensificação do debate sobre o desenvolvimento se deu nos anos 60 e 70, por meio do pensamento de teóricos latino-americanos ligados à CEPAL, que marca o início da elaboração das teorias dependentistas. Estas teorias tratavam o subdesenvolvimento como resultado do crescimento econômico baseado no colonialismo e no imperialismo dos países desenvolvidos¹⁶ (GUDYNAS, 2011, p. 24).

No entanto, somente a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo – e posteriormente com a publicação do Relatório Brundtland (1987), é que o desenvolvimento é questionado a partir do viés da sustentabilidade, ou seja, cedendo atenção à necessidade de observar e satisfazer os interesses das presentes gerações sem comprometer as necessidades das gerações ainda por vir (HACON; LOUREIRO, 2014, p. 60).

A alteração de conteúdo do desenvolvimento é, portanto, recente, com o fator ambiental passando a ser incorporado pelas lutas sociais de grupos específicos, que, em crítica ao modelo desenvolvimentista do crescimento econômico, articulou-se em torno de causas centralizadas na ideia de justiça ambiental, a fim de defender direitos a ambientes culturalmente diferenciados (em resistência às faixas de expansão do capital), a buscar pela proteção ambiental equânime e a lutar contra a desigualdade ambiental decorrente do mercado, bem como contra a concentração de terras férteis, águas e solos seguros das mãos do mercado (ACSELRAD, 2010, p. 114)

Correspondente a isso, no plano normativo interno é possível encontrar diversas referências ao desenvolvimento, em especial na Constituição Federal de 1988, que se refere, em muitos pontos e diferentes contextos, à busca de um “desenvolvimento nacional”, mas também ao “desenvolvimento tecnológico e econômico”, ao “desenvolvimento econômico e social”, e também alude ao termo “desenvolvimento” sem qualquer outra qualificação, prevendo noutros momentos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a limitação socioambiental do direito de propriedade por meio da função social da terra (conforme se verifica

¹⁶ Críticas são feitas às teorias dependentistas, datadas dos anos 1960 e 1970, por Escobar (2014). Para este autor, tal corrente teórica não põe em questão o desenvolvimento, visto que ele não tem seu conteúdo questionado, mas questiona o capitalismo, demonstrando uma forte tendência a aderir às propostas desenvolvimentistas socialistas como solução à situação dos países periféricos amarrados às potências econômicas, sem refutar, contudo, a relação do progresso e desenvolvimento com o engrandecimento econômico (ESCOBAR, 2014, p. 27-28).

preâmbulo constitucional e nos artigos 3º, inciso II; 5º, inciso XXIX; artigo 21, inciso IX; 24, inciso IX; 43, incisos I e II; artigo 180, artigo 216-A, artigo 231 e artigo 186) (BRASIL, 1988).

No que toca ao campo do desenvolvimento rural, os debates acompanharam, em certa medida, a evolução das discussões nas esferas internacionais. O tema – do desenvolvimento rural – floresceu no Brasil em dois momentos bem delineados: do pós-guerra, nos anos de 1950 até a década de 1970, quando foi relacionado à ideia de modernização e tecnificação do campo, naquilo que posteriormente foi chamado de Revolução Verde, e emergindo novamente apenas a partir da década de 1990 no campo acadêmico, com novas bases e questões a serem enfrentadas (NAVARRO, 2001, p. 83-85; SCHNEIDER, 2010, p. 512).

Até a década de 1970 o processo de desenvolvimento rural era compreendido pelo conjunto de medidas tomadas pelo Estado e por organizações internacionais no sentido de intervir em regiões pobres e que não conseguiam se integrar à modernização agrícola, para as quais ainda vigorariam formas de produção consideradas atrasadas, no período em que a ideologia em voga era a da Revolução Verde. Isso fez com que os estudos rurais acadêmicos não evoluíssem, ficando o tema arraigado mais intensamente apenas no plano político (SCHNEIDER, 2010, p. 512).

A partir da década de 1990 a academia tomou novo fôlego às discussões afetas ao desenvolvimento rural, em um contexto favorecido por condições políticas, econômicas e sociais. Dentre os fatores que facilitaram a reemergência do tema estão o alcance da estabilidade econômica, após os períodos de grande variação inflacionária que marcaram a década de 1980; o processo de redemocratização brasileiro e o consequente fortalecimento de instituições e organizações da sociedade civil, incluindo os movimentos sociais; e a incorporação das concepções de sustentabilidade e meio ambiente desenvolvidas no âmbito internacional (SCHNEIDER, 2010, p. 513).

Novas bases foram estabelecidas ao desenvolvimento rural, não mais calcado na ideia de integração à modernização, mas fortemente influenciado pelo aparecimento da agricultura familiar como modelo social, econômico e produtivo,

firmando-se como categoria política e reivindicatória¹⁷ e também pautado na ótica da sustentabilidade ambiental. Tais mudanças se somaram ao fato de que as políticas de desenvolvimento rural passaram a se centrar nas mãos do Estado – por meio de ações voltadas à reforma agrária e à segurança alimentar, entre outros setores –, e também ao fato de que o contexto político e ideológico permitia as alterações fundantes, eis que a elite agrária, se viu forçada a admitir as mudanças no contexto rural (SCHNEIDER, 2010, p. 517).

O desenvolvimento rural não se confunde com o desenvolvimento agrícola, agrário ou local, visto que ele trata, na realidade, de um conhecimento aplicado à mudança da realidade de determinado ambiente rural, em que o Estado aparece como o principal ator de influência para sua implementação, eis que é figura de maior legitimidade para impor os mecanismos da mudança social (NAVARRO, 2001, p. 88).

As estratégias de desenvolvimento rural vinculam-se também, portanto, às percepções do rural existentes no momento da formulação de políticas pelo Estado, cujo principal óbice é o de resolver adequadamente as demandas dos diferentes sujeitos com distintas ambições e necessidades. Noutros termos, tem-se que a heterogeneidade do rural brasileiro impediria (ou dificultaria) a execução de uma mesma estratégia de desenvolvimento rural – de políticas e ações estatais semelhantes – para todas as regiões do país, visto que foram ocupadas e exploradas historicamente de formas muito distintas (NAVARRO, 2001, p. 93).

Reafirma-se, dessa maneira, que ações políticas de desenvolvimento rural são atreladas, ainda que parcialmente¹⁸, às proposições e reivindicações dos diferentes atores envolvidos, e, não ignorando a existência de diversidade nas formas de produção no campo, para Schneider (2010, p. 517) a própria discussão sobre o desenvolvimento rural surgiria como alternativa a uma disputa ideológica

¹⁷ Sobre o tema: “*en efecto, la categoría ‘agricultor familia’ acabo sustituyendo a la de ‘pequeno productor’, que predominaba en la década de 1980. [...] La difusión de esa categoría reconfiguro los terminos del debate sobre las políticas publicas para el agro relativas a la producción, comercialización, crédito, agroindustrialización y cooperativismo, además de la misma reforma agraria – que pierde centralidad en la agenda del movimiento sindical. [...] Por otro lado, la fuerza que la categoría de ‘agricultor familiar’ adquirio en el plano de la identidad política se sumo a su deslizamiento hacia el plano del análisis del mundo rural, lo cual tuvo como resultado durante la década de 1990 el progresivo abandono del concepto de ‘campesinado’*” (ALENTEJANO; PEREIRA, 2014, p. 96-97).

¹⁸ Reconhecendo o papel desempenhado pela discricionariedade governamental e também pelos *policy makers*, estudiosos e organizações com potencial de influência e elaboração da agenda de ações políticas.

firmada entre padrões duais que apressadamente se formam alocados nas categorias do agronegócio e da agricultura familiar, de modo que representaria uma saída a essa polarização constantemente reafirmada pelas instâncias políticas e pelos estudos teóricos.

A fim de simplificar uma conceituação, a definição de desenvolvimento rural pode ser dada por meio das ações voltadas a alteração das dinâmicas rurais, não somente no que diz respeito àquelas já concretizadas, mas também àquelas ainda por vir, consoante:

Desenvolvimento rural, portanto, pode ser analisado a posteriori, neste caso referindo-se às análises sobre programas já realizados pelo Estado (em seus diferentes níveis) visando a alterar facetas do mundo rural a partir de objetivos previamente definidos. Mas pode se referir também à elaboração de uma “ação prática” para o futuro, qual seja, implantar uma estratégia de desenvolvimento rural, para um período vindouro (assim, existiriam diversas metodologias de construção de tal estratégia, bem como um amplo debate sobre seus objetivos e prioridades principais). (NAVARRO, 2001, p. 89).

Historicamente, as políticas de créditos aparecem como o principal instrumento do desenvolvimento rural, ainda que compatibilizadas com assistência técnica e políticas de garantia de preços, tudo no sentido da modernização agrícola (PERACI, BITTENCOURT, 2010, p. 191). Recentemente, no entanto, o fortalecimento das novas dimensões do rural, em especial com relação aos estabelecimentos de trabalho familiar, ensejaram o incremento da agenda política no que concerne a ações voltadas à soberania e segurança alimentar e também a formas de comercialização diferenciadas.

Nesse contexto, o PAA, instituído em 2003, aparece como um segmento de uma grande estratégia de desenvolvimento nacional¹⁹, configurando também – e principalmente – uma estratégia de desenvolvimento rural, fruto das reivindicações dos movimentos sociais e atendendo à uma vasta e diferenciada gama de agricultores familiares, em atenção, em tese, às suas realidades diferenciadas.

¹⁹ Compreendido em sua forma ampla, nos ditames da interpretação constitucional firmada como mais pertinente, de desenvolvimento econômico e social, voltado à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida da população.

1.3. O PAA E SEUS BENEFICIÁRIOS: AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) aparece como estratégia para redução da fome e fortalecimento da agricultura familiar, em nítida posição de ação de desenvolvimento rural. O programa foi instituído por intermédio do artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – e está atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012²⁰, seu funcionamento é relacionado ao incentivo da produção agrícola sustentável, buscando fortalecer e consolidar o espaço da agricultura familiar no país.

Trata-se de uma tentativa de combater a fome e a pobreza, assegurando meios de atender o direito à alimentação adequada e a segurança alimentar, incentivando, ao mesmo tempo, a produção agrícola por parte de pequenos produtores, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, entre outras organizações e comunidades (MDA, 2016).

Este programa, mecanismo de promoção do direito à alimentação adequada, da soberania e segurança alimentar e nutricional retoma a importância e o papel do “Estado como ente promotor de políticas de regulação de mercados agroalimentares”, haja vista que reafirma a possibilidade de uma reorganização dos sistemas agroalimentares, em especial no que diz respeito à organização dos mercados para a distribuição de alimentos (PEREZ-CASSARINO, MICHELATO, TRICHES, PORTO, 2015, p. 224).

O PAA se insere em um universo de disputas por diferentes modos de usar do espaço, envolvendo, ao fundo, a luta e resistência do modo de produção familiar e também de um modo de produção alternativo, se vinculando a uma série de questões políticas e sociais e se centrando na viabilidade de fornecer matriz alimentícia relacionada a concretização do direito à alimentação saudável, por meio de matrizes de produção mais sustentáveis.

O programa se pauta na criação de mercado institucional, com a dispensa de licitação pública, a fim de atender a realidade da agricultura familiar (PEREZ-CASSARINO *et. al.*, 2015, p. 224), bem como a dos contingentes de pessoas em

²⁰ Com alterações recentes promovidas pelo Decreto nº 9.214/2017, incluindo a revogação e alteração de significativa parte do diploma, as quais, no entanto, fogem à possibilidade de análise no trabalho, razão pela qual trata-se de aludir ao panorama geral do programa, indicando suas alterações pontuais conforme a demanda do desenvolvimento do texto.

situação de vulnerabilidade alimentar, cujas aquisições de alimentos são intermediadas pelo Estado, que dispõe de recursos para a compra dos produtos dos beneficiários fornecedores e os destina para o consumo dos beneficiários consumidores – que estão descritos no artigo 4º do Decreto nº 7.775/2012, da rede socioassistencial que atende pessoas em situação de insegurança alimentar.

O PAA funciona atualmente por meio de seis modalidades: *i)* compra da agricultura familiar com doação simultânea (CDS); *ii)* apoio à formação de estoques (CPR estoque); *iii)* compra direta da agricultura familiar (CDAF), *iv)* incentivo à produção de leite (PAA leite); *v)* compra institucional e *vi)* aquisição de sementes (descritas no artigo 17 do Decreto nº 7.775/2012).

Existem dois polos de beneficiários nas ações do programa. No polo consumidor estão as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidos pela rede socioassistencial e por ações financiadas pelo Poder Público ou, em condições específicas, aquelas atendidas também pela rede pública e filantrópica de ensino²¹.

Do outro lado, no polo de beneficiários fornecedores estão os agricultores familiares²², que podem ser assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais²³.

Dessa maneira, o PAA pode ser visto como espelho da conflitualidade existente em termos de concepções de desenvolvimento rural, visto que a agricultura e o modo de produção por ele contemplados, a princípio, são os da

²¹ Com a alteração implementada pelo Decreto nº 9.214/2017 também são beneficiários consumidores “aqueles atendidos pela rede pública de ensino e de saúde e que estejam sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo” (BRASIL, 2017, art. 4º, inciso I).

²² A antiga redação do decreto regulamentador do PAA (Decreto nº 7.775/2012) previa de maneira expressa que eram beneficiários fornecedores “os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006”, o que foi substituído em 2017 para fazer constar como fornecedores “agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006”, passando os povos, comunidades e assentados da reforma agrária à condição de público com atendimento priorizado no art. 4º, parágrafo 5º (BRASIL, 2012, art. 4º).

²³ Note-se que estes grupos – a exceção dos povos e comunidades tradicionais – foram excluídos da nova redação do decreto do PAA e colocados sob a expressão “outros grupos específicos). Além disso, é de se atentar, com relação a qualquer beneficiário fornecedor, às condicionantes previstas na Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais que determina o conceito legal da categoria “agricultor familiar” (artigo 3º da Lei nº 11.326/2006).

“pequena agricultura”, voltados aos grupos de agricultores familiares, enquanto beneficiários fornecedores, incluindo assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, que podem ter ou não características camponesas (BRASIL, 2012, art. 4º, inciso II e parágrafo 5º).

Como é possível concluir da leitura da lei – do Decreto nº 7.775/2012, que regulamenta o programa – o alvo da política pública é o segmento da agricultura familiar, com previsão expressa de favorecimento às comunidades culturalmente diferenciadas, além de assentados da reforma agrária e agricultores familiares, cuja forma de produção, embora heterogênea, guarda traços específicos.

No que concerne à agricultura que se chama de familiar, é possível estabelecer algumas definições e diferenciações, de cunho legal e teórico, com a agricultura camponesa. Apenas a agricultura familiar detém conceituação legal, prevista no artigo 3º da Lei nº 11.326/2006, que impõe a observância de quatro critérios específicos para reconhecimento da condição perante o Estado²⁴, critérios que funcionam de baliza para fins censitários no Brasil (IBGE, censo agropecuário, 2006).

Com relação a este segmento, da agricultura familiar, depreende-se que ela é peça fundamental no cenário da produção alimentícia do país, pois ainda que represente uma porção territorial reduzida – apenas 24,3% da área agricultável – ocupa 74,4% dos trabalhadores do campo, enquanto o chamado agronegócio emprega apenas 25,6% dos trabalhadores. A se constar que os trabalhadores do agronegócio geralmente residem em núcleos urbanos, enquanto os agricultores familiares tendem a trabalhar e morar no meio rural, computando-se taxa de 81% de agricultores que moram na unidade familiar (IBGE, censo agropecuário, 2006).

Note-se também que apesar da pequena fração de território ocupada, a agricultura familiar é responsável pela produção nacional de 87% da mandioca, 70% do feijão, 38% do café, 46% do milho, 34% do arroz, 21% do trigo e 58% do leite, e

²⁴ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

na pecuária, são possuidores de 59% dos suínos, 50% das aves, 30% de bovinos (IBGE, censo agropecuário, 2006). No entanto, a esta categoria produtiva, responsável pela produção de 38% do valor bruto nacional, a renda mensal ainda corresponderia a um valor muito baixo, de aproximados 15 dólares, tornando estes sujeitos subalternos e dependentes de outras rendas e da ajuda governamental (FERNANDES *et. al.*, 2014, p. 21).

No que toca à diferenciação teórica possível, a discussão em volta da concepção de agricultura familiar e de agricultura camponesa – na figura do camponês ou do campesinato – recomenda cautela²⁵.

Ploeg infere que não é possível separar de maneira estanque um conceito de outro, expondo formas mais complexas de análise dos sujeitos do campo. Para ele, existem interseções importantes entre as formas da agricultura capitalista, a agricultura empresarial e a camponesa (PLOEG, 2009, p. 19).

Neste sentido, Ploeg, observando tal complexidade dos modos de aproveitamento da terra, sugere que seria possível determinar algumas formas padronizadas de produção, cuja métrica de maior relevo é de perceber se os elementos do processo de produção são tidos como mercadorias ou não, o que se refletiria em quatro proposições de formas de produção mercantil (PLOEG, 2009).

A primeira forma de produção seria a doméstica – voltada ao auto-abastecimento, sem considerar qualquer recurso, força de trabalho ou insumo como mercadoria; a segunda forma consistiria na pequena produção mercantil (PPM), na qual o objetivo é tão só a sobrevivência dos sujeitos, tendo consideradas como mercadorias somente o resultado da produção; em terceiro estaria a produção simples de mercadoria (PSM), em que o objetivo é auferir renda e que considera tanto os recursos envolvidos no processo de produção como o resultado deles como mercadoria; e, por fim, ficaria elencada a produção capitalista de mercadorias (PCM), na qual todo o processo é compreendido como mercadoria e o objetivo se centra na mais-valia (PLOEG, 2009).

Assim, a pequena produção mercantil (PPM) e a produção simples de mercadoria (PSM) seriam muito próximas, diferenciando-se de maneira mais acentuada na integração ou afastamento do mercado e na forma com que

²⁵ A complexidade desta discussão não permite o seu aprofundamento neste momento, razão pela qual as anotações teóricas correspondentes se limitam à questão proposta neste tópico do trabalho.

compreendem os recursos empregados – insumos – e o resultado da produção, vigorando naquela, ainda, sentido de resistência e emancipação a um ambiente hostil (PLOEG, 2009, p. 20).

Na análise, a PPM é uma agricultura que mantém o afastamento do mercado e que só se integra a ele para a venda do excedente de produção, naquilo que é necessário à sua própria reprodução, voltando-se à tentativa de se emancipar e de se tornar autônoma de um ambiente que lhe é hostil, num processo de retroalimentação dos investimentos em si própria, a fim de gerar valor agregado. Figura no caso da PPM uma estratégia de produção cujo resultado é destinado à sobrevivência dos próprios sujeitos e também ao mercado para então se retroalimentar (PLOEG, 2009, p. 23).

À PPM o autor chama de agricultura camponesa, esclarecendo que a mercadoria só aparece para ela quando necessário para sobrevivência e para ampliar sua reprodução, havendo nela uma condição específica, a “*co-produção*”, pela qual as pessoas envolvidas, os trabalhadores, buscam pela autonomia de um ambiente hostil e ao mesmo tempo se vêm num contínuo processo de manutenção de uma base autocontrolada de recursos (que compreende a terra, a natureza e os recursos sociais), de maneira que se afastam estrategicamente dos mercados de insumos e se integram a outros mercados (de produtos), mantendo o distanciamento necessário à busca da autonomia (PLOEG, 2009, p. 24).

Isso acontece de modo diferente na PSM, na qual há maior integração, em que tantos os insumos como o resultado da produção são vistos como mercadorias, destinados a produzir renda – neste caso, o autor entende existir uma agricultura empresarial (PLOEG, 2009, p. 27).

A diferenciação entre agricultura familiar e camponesa aparece em outros termos: a agricultura pode ser camponesa ou empresarial – ressaltando-se que a distinção não seria estanque, pois há, sempre, a possibilidade de “recampesinização” ou “descampesinização”, processos pelos quais se poderia adquirir ou perder as condições e características da agricultura camponesa (PLOEG, 2009, p.48).

Veiga (1992, p. 191-192) resgata o sentido histórico da expressão “campesinato” e anota a existência de uma dinâmica própria, que nunca seria apenas de subsistência ou totalmente “tradicional”, mas envolto e expostos aos sistemas de mercado. A diferenciação do camponês para o agricultor familiar, neste

contexto, residiria precisamente na maior ou menor integração ao mercado e na limitação do próprio mercado – segundo ele, os camponeses se retiram do mercado, enquanto os agricultores familiares operam em mercados de produtos e fatores completamente desenvolvidos.

Ao entender a agricultura familiar por este viés, reforça-se a ideia da importância dos agricultores familiares para o desenvolvimento da economia de países capitalistas industrializados (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1992).

A fim de sintetizar a questão nos limites deste trabalho, e entendendo de maneira mais ampla, numa relação de gênero-espécie, Fernandes apresenta que

o produtor familiar que utiliza os recursos técnicos e está altamente integrado ao mercado não é um camponês, mas sim um agricultor familiar. Pode-se afirmar que a agricultura camponesa é familiar, mas nem toda a agricultura familiar é camponesa, ou que todo camponês é agricultor familiar, mas nem todo agricultor familiar é camponês (FERNANDES, 2001, p. 29-30 *apud* FERNANDES, s/a, p. 3).

Tal diferenciação faz sentido para complexificar a análise do PAA, que determina sua incidência sobre uma série de segmentos e formas de agricultura, desde as integradas ao mercado – agricultores familiares típicos, na forma descrita por Ploeg (2009) como produção simples de mercadora, e que também vêm relacionados na obra de Abramovay (1992) e Veiga (1992) como importantes células nos países desenvolvidos economicamente, mas englobando assentados da reforma agrária e grupos culturalmente diferenciados que encampam a produção agrícola como forma de buscar a emancipação e a autonomia do sistema do capital, participando dele.

O PAA ao proporcionar um mercado institucional absorve a produção de alimentos desses sujeitos, integrando-os ao mercado, mas não os colocando diretamente sob a lógica do mercado capitalista. O programa retira estes sujeitos da dependência da figura do atravessador, terminando por ceder autonomia e também – àqueles de sentido de menor integração com relação às relações mercantis – a possibilidade de permanência no campo, produzindo sob suas próprias condições originais, que perpassam pela significação de “co-produção”²⁶.

²⁶ A fim de reforçar a compreensão da co-produção: “co-produção é o incessante encontro e interação mútua entre homem e natureza viva e, de forma geral, entre o social e o material. Na co-produção e através da dela, o social e o material são mutuamente transformados. Eles são configurados e reconfigurados de forma a se tornarem recursos úteis, adequados e promissores, que compõem um padrão coerente: o modo de produção camponês” (PLOEG, 2009).

Ademais, o PAA pode representar, por meio de modalidades em que intermedia a aquisição dos produtos, uma via para a “recampesinização” de determinados grupos, eis que trabalhadores rurais para acessá-lo, visando, inicialmente, a renda, podem adquirir outras características, mesmo pela implementação de novas técnicas de cultivo, como a agroecologia, a produção orgânica e os sistemas agroflorestais – que afastam os produtores do mercado de insumos e incentivam a “condição camponesa” da “co-produção”.

Tal análise já foi inclusive realizada, em estudo no qual o processo de recampesinização foi sintetizado pela ideia do “modo camponês de fazer agricultura”, recuperando técnicas tradicionais de produzir e sem desconsiderar a necessidade dos sujeitos de ingressar no mercado. Estudo no qual se tomou por base para exame, assim, os conceitos centrais dessa dinâmica: da busca pela autonomia, da produção de matriz cooperativa e da inserção ao mercado (COSTA, 2010, p. 35-37).

Em suma, o Estado pode ter papel decisivo no processo de recampesinização, quando da elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar, cujo exemplo é dado pelo PAA eis que ele vem, por seu funcionamento, com a estabilização de um mercado institucional, “estimulando processos autônomos e de cooperação entre estes atores por viabilizar o acesso ao mercado”, caracterizando, assim, a recampesinização (COSTA, 2010, p. 46).

Reforça esta ideia o fato de que, como se verá adiante, a associação Assis, com sede em Irati/PR e que foi objeto da operação Agro-fantasma, ser formada por famílias que antes de acessarem o PAA se dedicavam, em grande parte, à fumicultura²⁷, mas que após o fortalecimento da associação e a adoção da agroecologia, assumiram bandeiras do consumo e da produção de alimentos saudáveis, passando a integrar esferas de discussão como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), indo às esferas de poder e discutindo formas de manutenção da agricultura orgânica e agroecológica e de acesso a estes produtos via projetos e chamadas públicas.

²⁷ Como demonstra Pimentel, Sales, Isaguirre-Torres e Souza Filho (2017, p. 254) ao trazer relatos dos agricultores relacionados à região.

Tudo isso indica que o PAA desponta para uma estratégia de desenvolvimento no campo diferenciada das medidas implementadas pelo Estado em momentos anteriores, trazendo ineditismo na forma com que busca solucionar o problema da fome e do incentivo à produção da agricultura familiar. Igualmente, surge daí a ideia de que tal programa se deu em atenção às proposições da sociedade civil e em real observância à realidade de seu público alvo, a agricultura familiar, que se organiza de maneira particular. Segue-se, por isso o exame do surgimento, da proposta e do pioneirismo do programa.

1.4. O INEDITISMO DO PAA: SUA ORIGEM E IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO RURAL

O PAA é política pública que é compõe o projeto de combate à fome instalado pelo Programa Fome Zero, no primeiro mandato do governo Lula, sendo fruto das proposições especialmente postas pelos movimentos sociais do campo nos anos que antecederam à elaboração do plano de enfrentamento da fome, no sentido de fortalecer a produção da agricultura familiar e camponesa (TAKAGI, 2010, p. 54).

O período representado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) representou maior abertura para efetiva participação popular na elaboração de políticas públicas, com o acesso da arena pública por agentes historicamente não dominantes, permitindo com que atores relacionados aos temas da segurança alimentar e nutricional e também do campo agroecológico permeassem com novas ideias o espaço público, que era desde o início dos anos de 1990 reivindicado (GRISA, SCHNEIDER, 2014, p. S138).

Após a reativação do CONSEA, no governo Lula, em 2003, alguns dos conselheiros e conselheiras a ele vinculados propuseram o lançamento do Plano Safra para a Agricultura Familiar ainda naquele ano (posterior Lei nº 10.696/2003), que deveria rever as condições do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reimplantando o seguro agrícola e de renda, instituindo programa de assistência técnica rural e construindo política nacional de comercialização específica da agricultura familiar (PEREZ-CASSARINO *et. al.*, 2015, p. 227).

A pauta reivindicada àquela época era ampla e exigia uma articulação de ações, voltadas à produção alimentar compatibilizada com a preservação da

biodiversidade e o fortalecimento dos circuitos comerciais locais e regionais, uma nítida proposição de política de desenvolvimento rural que partia dos interesses da base:

Essa política de comercialização deveria considerar o fomento à produção, valorizar o uso da biodiversidade, promover os circuitos locais e regionais de abastecimento, ser aplicável em todo o território nacional e atender a parte da demanda reprimida por alimentos do público em situação de insegurança alimentar e nutricional, em especial pela ampliação do programa de transferência de renda (PEREZ-CASSARINO, *et. al.* 2015, p. 227).

Dessa forma, após a criação e as discussões no âmbito de Grupo de Trabalho (GT) especialmente voltado a essa missão, com integrantes do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), houve a elaboração da proposta que foi incorporada à Medida Provisória nº 114/2003, convertida na Lei nº 10.696/2003, que institui o PAA (PEREZ-CASSARINO *et. al.*, 2015, p. 227).

Esse período, representado pelos mandatos de Lula, resultaram em uma postura e participação ativa da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar, cujo produto final foi um referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental, ao contrário de períodos anteriores que culminaram em referenciais meramente agrícolas/agrários e sociais/assistenciais, cuja participação da sociedade correspondia a postura reivindicatória e propositiva, mas não participante (GRISA *et al*, 2014, p. S135-S139).

De toda maneira, o PAA pode ser reconhecido como instrumento de política agrícola voltado à agricultura familiar visto que ele tem como escopo regular preços e gerar renda, cedendo espaço para a comercialização e escoamento de produção, sendo dotado, no entanto, também de outras características marcantes, que vão além das observadas até recentemente no Brasil, que se constituíam primordialmente como políticas de crédito rural, vistas como antecedentes importantes das políticas estruturantes atuais.

Com relação a isso, o crédito rural aparece historicamente como o maior instrumento da política agrícola brasileira, ainda que nas décadas de 1970 e 1980

tenha sido compatibilizado com recursos significativos voltados à assistência técnica, além da busca pela garantia de preços mínimos pelo Estado, todos utilizados com o fim de subsidiar o processo de modernização do campo (PERACI, BITTENCOURT, 2010, p. 192).

Estes subsídios públicos apresentam, desde a origem, séria discrepância de distribuição, tendo contribuído para a concentração de renda e desigualdade no campo, o que se deu em razão da crença estatal de uma agricultura homogênea e que deveria ser tratada de forma uniforme, independente das diferenças econômicas e sociais existentes (PERACI, BITTENCOURT, 2010, p. 192).

Neste sentido, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF) datado de 1995-1996 é talvez o antecedente de política pública de fomento à agricultura familiar (política agrícola) mais incisivo – porque pioneiro, tendo consagrado as categorias políticas de “agricultura” e de “agricultor familiar”²⁸, voltando-se especificamente a elas e sendo fruto da pressão popular liderada pela Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais (Contag) e pelo Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT) (PEREIRA, ALENTENJANO, 2014, p. 97).

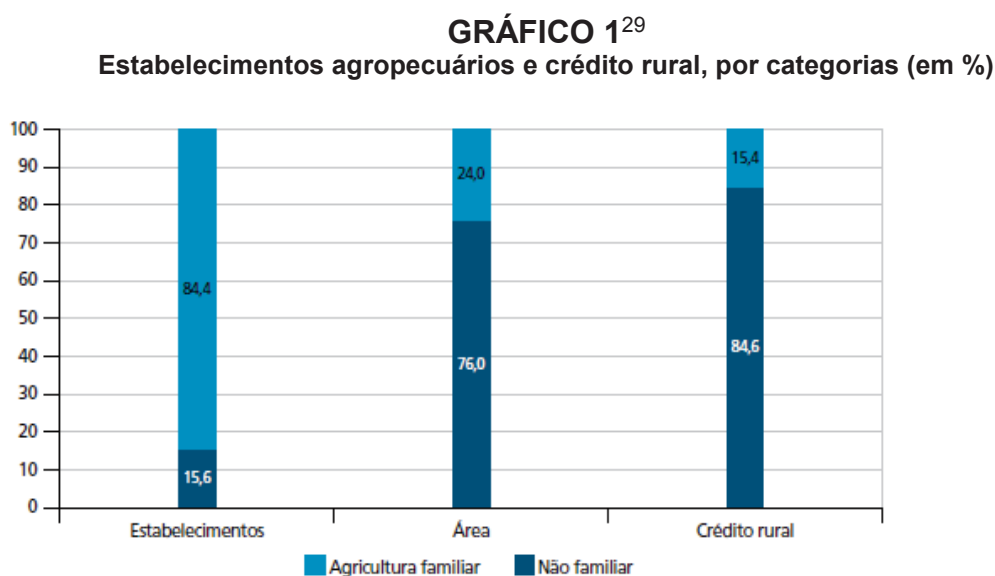
Sem a intenção de pormenorizar o PRONAF, e sem negar sua importância para o desenvolvimento agrícola, há uma insuficiência do programa, haja vista que em termos comparativos, a agricultura patronal ainda encampa esmagadora parte dos recursos agrícolas e o PRONAF, por si, não consegue beneficiar a agricultura familiar como um todo.

Os dados do IPEA demonstraram que entre 2009-2010 os recursos do PRONAF tiveram um aumento de 15,4% com relação ao período anterior, representando 15 milhões de reais. Todavia, esse montante apenas significa 16% do total de recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) destinados à agricultura patronal, que totalizou 92, 5 milhões de reais, sendo este um dos dados que levaram João Márcio Mendes Pereira e Paulo Alentejano (2014, p. 113) a resumirem a existência de um contexto de *“elevada desigualdad en la distribucion del credito publico destinado a las actividades agricolas, que reproduce la desigualdad vigente en la estructura agraria”*.

²⁸ Conceito legal posteriormente trazido pela Lei nº 11.326/2006.

Estes dados não se alteram no decorrer do tempo, haja vista que conforme balanço pelo IPEA (2016), o crédito destinado ao ano agrícola 2014-2015 era distribuído de modo que os estabelecimentos da agricultura familiar, 84,4% do total, recebiam apenas 15,4% do valor total.

Tais informações são discriminadas em detalhes no gráfico elaborado no relatório recente do IPEA (2016), com dados do IBGE/Censo Agropecuário, MDA e MAPA – planos de créditos (safra e agropecuário):



Fonte: Extraído de IPEA (2016, p. 406), elaborado com dados do IBGE/Censo Agropecuário; MDA: Plano-Safra 2014-2015; Ministério da Agricultura e Abastecimento: Plano Agrícola e Pecuário 2014-2015.

Outro dado acerca das deficiências do PRONAF é que ele atende a apenas cerca de 1,2 milhão de agricultores, enquanto o Brasil supera a marca de 4 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares³⁰ (IBGE, censo agropecuário, 2006; PEREIRA, ALENTEJANO, 2014, p. 113).

²⁹ Gráfico retificado com relação ao original. Extraído do Relatório “Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 24, 2016”, foi necessária retificação no que diz respeito à identificação de cores apresentadas no documento.

³⁰ Além da indicação de PEREIRA e ALENTEJANO (2010, p. 113), quanto a isso também se atentou o Prof. Dr. Pedro Ivan Christoffoli frisando tal condição de insuficiência do PRONAF em sua

Considerando fatores como a concentração de terras e a regulação capitalista do mercado, a conclusão a que se chega é de que

As regras do livre mercado, em um contexto de elevada concentração da propriedade e mercados imperfeitos ou inexistentes, levam à marginalização de empreendimentos que, muitas vezes, expostos a uma competição não mediada, com produtos gerados em larga escala, colocam milhares de agricultores em situação de difícil competitividade (PERACI, BITTENCOURT, 2010, p. 197).

O PAA segue este *continuum* do PRONAF, ante o diagnóstico de que a política agrícola – especificamente a questão do crédito rural – era insuficiente para o setor da agricultura familiar, de modo que o PAA representa nova estratégia de desenvolvimento rural e converge aos objetivos propostos pelo Programa Fome Zero, surgindo como alternativa de incremento de renda e comercialização de produtos, fortalecendo, de igual maneira, as entidades e grupos, construindo mercados locais e valorizando alimentos produzidos em respeito às culturas alimentares regionais e em ajuste com o meio natural.

Ocorre que ao verificar a predominância do crédito rural e do PRONAF como política agrícola de fomento da agricultura familiar, voltado, como referem Peraci e Bittencourt, à “*modernização do campo*” (2010, p. 192), significa reconhecer nisso um projeto de desenvolvimento específico e que compreende somente o financiamento da atividade rural, apresentando o risco de tão só se capitalizar a atividade exercida pelos agricultores familiares, elevando-os a categorias de pequenos e médios empreendedores rurais.

Esse processo isolado representaria o enfraquecimento de bandeiras e projetos de desenvolvimento rural diversas da lógica englobante capitalista, porque se apresentaria, por exemplo, como empecilho à reforma agrária enquanto projeto de ocupação da terra para a produção de alimentos com soberania e segurança.

Em reportagem da Fiocruz, em entrevista cedida ainda no ano de 2012, quando da realização da Conferência Rio +20 e da Cúpula dos Povos, representante da CONTAG, Zaré Brum, já manifestava que:

exposição na mesa de seminário denominada “Políticas Públicas de Apoio à Agricultura Familiar” no Ciclo de Pesquisas “Formas jurídicas de cooperação e Movimentos Sociais”, organizado pela UFPR em setembro de 2015. Áudio disponível em: <<https://soundcloud.com/radio-midialivre/ciclo-de-pesquisa-formas-juridicas-de-cooperacao-e-movimentos-sociais>>. Acesso em 17 mar. 2017.

Há uma disputa muito grande hoje dentro da academia e do governo e que vem contaminando inclusive os próprios movimentos sociais de um discurso negando a especificidade da agricultura familiar em relação à agricultura industrial. Esse discurso está pautando a elaboração de políticas que acreditam que o desenvolvimento da agricultura familiar pode se dar através de um padrão tecnológico próximo ao do agronegócio e que a única diferença entre os dois modelos seria a escala de produção. Muitas políticas vêm se pautando para o que chamam de agronegócinho (Fala de Zaré Brum. Entrevista EPSJV/FIOCRUZ, 2012).

O PAA, num sentido diferente, pode ser compreendido como política pública de manutenção das famílias no campo, enquanto operam com a estrutura familiar e promove a reafirmação de projetos de vida próprios, destacando-se que o PAA visa beneficiar grupos diferenciados culturalmente (povos e comunidades tradicionais) e assentados da reforma agrária, sem a pretensão de alocá-los na sociedade de mercado, mesmo porque a proposta do programa parece ser da produção de alimentos saudáveis, incentivando a transição para agricultura ecológica, já que os produtos de sistemas agroecológicos tinham assegurados preço até 30% maior que os convencionais (PEREZ-CASSARINO *et. al.* 2015, p. 232).

Repisa-se que o PAA vem no bojo de uma estratégia maior de desenvolvimento nacional, ainda em 2002, com o Programa Fome Zero, surgindo como uma declarada estratégia de implementação de um novo modelo econômico, que se voltasse à redução da desigualdade e da exclusão social, tendo como carro-forte o combate à fome e à miséria, a estabelecer uma política de segurança alimentar e nutricional.

O Fome Zero incluía diversas políticas públicas, gestadas para funcionar a curto, médio e longo prazo, com caráter de programas estruturais, específicos e locais, que buscavam, ao cabo, erradicar a fome e estabelecer um crescimento mais equânime, com base na distribuição de renda e na viabilização do acesso aos alimentos (TAKAGI, 2010, p. 56).

O programa parte de um diagnóstico inicial: de que o problema da fome dizia menos a respeito da produção de alimentos e mais ao acesso à alimentação adequada, isto porque, haveria um círculo vicioso no que toca à fome no Brasil, que seria retroalimentado por problemas estruturais, tendo de um lado a falta de emprego, os baixos salários e a concentração de renda e, de outro, a ausência de políticas agrícolas e o aumento dos preços dos alimentos (SILVA, BELIK, TAKAGI, 2010, p. 40).

O PAA, inserido neste contexto, representa alteração na forma de intervenção e incentivo do Estado à produção agrícola, sendo uma política de grande impacto também na questão alimentar, pois seu escopo se centra no incentivo à produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar e camponesa, melhorando a renda no campo e incrementando também a condição das pessoas em vulnerabilidade social e insegurança alimentar (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 199).

A previsão da criação do programa vem em 2003 pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, que se cingiu à instituí-lo “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”³¹ (BRASIL, 2003).

Ademais, a lei instituidora – nº 10.969/2003 – previu que os recursos arrecadados no âmbito do PAA, com a venda de estoques, se destinariam integralmente às ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar, indicando seu compromisso com a concretização do direito humano à alimentação adequada e investimento na produção agrícola sustentável (BRASIL, 2003, artigo 19, §3º).

³¹ O texto do artigo foi modificado em 2011 pela Lei nº 12.512/2011, de forma a elencar os objetivos do PAA, da seguinte maneira:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

§ 2º (Revogado).

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento.

§ 4º (Revogado).

Algumas inovações são apontadas por Porto (2014, p. 43) no âmbito do funcionamento dessa política pública, como o recorte de público, já que voltada aos agricultores familiares, assentados, povos indígenas e comunidades tradicionais (fornecedores-beneficiários); a compra de produtos sem processo de licitação/concorrência pública, pois a aquisição se dá diretamente pelo Estado; os preços pagos na aquisição dos alimentos, com respeito às especificidades regionais; e, por fim, a gestão compartilhada do programa em – atualmente – cinco ministérios (inicialmente por seis³²).

Por isso, é possível inferir que o PAA consiste, declaradamente, em uma tentativa de fortalecer a agricultura familiar ao mesmo tempo em que se busca a redução dos níveis de fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, o que faz por meio de instrumentos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtores, com repasse às populações de maior vulnerabilidade alimentar (MDS, 2017).

Dito de outra forma, trata-se de um programa que busca compatibilizar a política agrícola com a assistência alimentar, buscando gerar um círculo virtuoso, a trazer reflexos de ordem econômica, social e ambiental (PEREZ-CASSARINO, *et al.*, 2015, p. 224).

A regulamentação do programa – que o operacionaliza – vem atualmente prevista no Decreto nº 7.775/2012, após subsequentes outras regulamentações e alterações³³. Outras tantas normas, de origem administrativa, recaem sobre ele, regendo-o, como é o caso das portarias e instruções normativas das pastas ministeriais do Poder Executivo, bem como as resoluções do grupo gestor do programa.

³² O Decreto nº 7.775/2012 prevê em seu artigo 20 o Grupo Gestor do PAA (GGPAA), o qual seria integrado por titulares de seis ministérios. Em 2016, após o afastamento, no curso do processo de impeachment de Dilma Rousseff, o então Presidente da República interino, Michel Temer, lançou medida provisória nº 726/2016 (convertida em lei – nº 13.341/2016) reduzindo as pastas ministeriais, extinguindo o Ministério de Desenvolvimento Agrário ao integrá-lo ao Ministério de Desenvolvimento Social.

³³ Decreto nº 4.772/2003, Decreto nº 5.873/2006 e Decreto nº 6.447/2008.

2. O PAA E O DIREITO A ALIMENTAÇÃO: TRAJETÓRIA E RESULTADOS ATÉ OS SINAIS DE SEU ESGOTAMENTO

Dois enfoques são possíveis quando se trata do PAA: um primeiro se relaciona aos sujeitos ditos beneficiários fornecedores, os agricultores, que são o foco deste trabalho enquanto vitimados pelo exercício da violência institucional e aos quais se relaciona o exame do desenvolvimento de projetos de vida e de sobrevivência social e econômica. De outro lado, no entanto, não é possível ignorar que tal programa público se destina não só à melhora das condições de vida e produção no campo, mas também – e principalmente, conforme o contexto em que foi instituído – à garantia da segurança alimentar e nutricional e à efetivação do direito à alimentação adequada.

Neste passo, remonta-se brevemente os caminhos percorridos pelas políticas alimentares até os tempos recentes, que culminam em políticas como o PAA, apresentando, assim, alguns resultados deste programa no que se refere a este escopo, de redução da fome e da miséria, demonstrando-se, ao fim, que há uma linha decrescente em sua trajetória, que inclui ações de desmonte, das quais faz parte a operação policial chamada Agro-fantasma.

Perscrutar a história da implementação de políticas públicas relativas à alimentação é importante na medida em que elas permitem identificar agendas políticas, interesses e prioridades governamentais, esclarecendo os embates ideológicos das esferas de poder, que se refletem no modo de fazer política e de administrar.

Quanto a isso, é de consenso na bibliografia consultada³⁴ que os esforços estatais, travestidos de mecanismos e instrumentos relacionados às políticas sociais de alimentação e nutrição e de combate à fome/má-alimentação, no Brasil, foram apenas conduzidos a partir do início dos anos de 1930, nas palavras de Vasconcelos (2005) “ao longo do processo de transição do Estado liberal oligárquico para o Estado intervencionista burguês”.

³⁴ SILVA (2014), VASCONCELOS (2005), PELIANO (2010).

Tais políticas públicas devem ser concebidas como as ações do Estado a implantar um projeto de governo por intermédio de programas (ações pragmáticas), voltadas a setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001, p. 31).

Perez-Cassarino *et. al.* (2015, p. 223) registram que as políticas públicas de alimentação e nutrição – abrangentes de todas as fases do sistema alimentar – são o meio de materialização do direito humano à alimentação adequada, como resultado da construção movida pela integração da mobilização social aliada ao campo teórico acadêmico, responsáveis por erigir um conceito de segurança alimentar e nutricional.

Mais especificamente, as políticas sociais alimentares podem ser entendidas como as “ações estatais voltadas para a produção, comercialização e consumo de alimentos para determinados segmentos sociais”, tomando em consideração que essas ações são “produtos da correlação de movimentos simultâneos de acumulação de capital, de forças sociais e da forma que o Estado assume em determinadas conjunturas” (VASCONCELOS, 2005, p. 440).

O trajeto de implementação de ações na agenda política brasileira, que pode-se dizer culminou na elaboração do Programa Fome Zero, já nos anos 2000, se inicia, assim, no começo do século XX, e é constituído, até recentemente, por ações pontuais, setorializadas e sujeitas a descontinuidades, isso porque a segurança alimentar e nutricional não foi, durante o século passado, questão prioritária e, por vezes, os programas e estruturas existentes foram meramente clientelistas, não logrando resultados e ganhos significativos (SILVA, 2014, p. 30).

A subalternidade do tema perante o poder público se imputa em parte por se crer, até a década de 1940, que no Brasil não havia fome generalizada, mas apenas períodos de fome ocasionados por problemas climáticos. Antes dos estudos e publicações do sociólogo Josué de Castro, justamente nos anos 1940, vingava a crença de que as causas da fome se relacionavam tão só de condições naturais, do ambiente, e não eram decorrentes da ação humana em sua organização social. Este mito passou a ser combatido pela obra Castro, que demonstrou, o que hoje se compreende, que é a fome é um fenômeno social (CASTRO, 2010, p. 18).

A exemplo disso, a fome retratada em diversas obras literárias brasileiras do período em referência³⁵, que apresentavam o Nordeste do país como cenário da pobreza e da miséria alimentar, era remetida à seca, que seria responsável pelo subdesenvolvimento regional (CASTRO, 2010, p. 19).

A conclusão de que as políticas públicas formuladas a partir do início do século XX eram pontuais e de pouco alcance se deriva do levantamento do retrospecto das ações governamentais de combate à fome, desde o início dos anos 1930 até o início dos anos 2000, conforme segue em breve digressão histórica.

1.1

2.1. DIGRESSÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS ALIMENTARES

Anna Maria Medeiros Peliano define quatro fases de implementação das políticas sociais voltadas à alimentação no Brasil, com marco inicial no começo do século XX. Para a autora, um primeiro período se estenderia dos anos quarenta até a década de setenta; o segundo iria até o fim dos anos oitenta; o terceiro perdura os anos noventa e o último período corresponderia já aos anos iniciais do século XXI (PELIANO, 2010, p. 27).

Indica-se como termo inicial as políticas implementadas pelo governo de Getúlio Vargas, tais como o estabelecimento de um salário mínimo, destinado a prover as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, e também a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação (SCA) no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, e a subsequente instituição do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) vinculado ao Ministério do Trabalho, em 1940 (SILVA, 1995, p. 87).

O SAPS é apontado como instituição que inaugura o tratamento cedido à alimentação e nutrição enquanto política pública, pois se tratava de serviço que buscava alcançar a melhora nas condições de saúde das classes trabalhadoras por meio da promoção da educação nutricional e da alimentação adequada entre os empregados (BRAGATTO, 2010, p. 73).

Josué de Castro foi responsável por idealizar e elaborar o SAPS, que provisionou a implementação dos primeiros restaurantes populares, visando a

³⁵ Ana Maria de Castro cita Euclides da Cunha, Rodolfo Teófilo, Felipe Guerra, Graciliano Ramos, Rachel de Queiroz e José Américo de Almeida, que em suas obras denunciavam o fenômeno da fome e da pobreza na região nordeste do país (2010, p. 18).

manutenção da alimentação barata e adequada aos trabalhadores (CASTRO, 2010, p. 20).

Além dos restaurantes populares, uma série de outras propostas do SAPS deram origem a programas posteriormente desenvolvidos e que permanecem até os dias de hoje³⁶.

O surgimento do então programa da merenda escolar (chamada campanha da merenda escolar) se dá nos anos 1950, voltado à nutrição e desenvolvimento das crianças nas instituições de ensino. Subsistente até hoje, o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) tem agora outros contornos do que aqueles de sua origem. A exemplo, as limitações iniciais do programa faziam a restrição alimentar do fornecimento apenas de alimentos não sólidos (leite e sucos), passando gradativamente à aquisição do leite em pó, vitamina em cápsulas e margarina (BRAGATTO, 2010, p. 75).

O PNAE, inicialmente, restringia-se à produtos de fácil preparo e que eram fornecidos por grandes ou pequenas empresas, por meio de processo de escolha pública, sob concorrência (BRAGATTO, 2010, p. 75).

Hoje o PNAE põe ênfase na necessidade de proporcionar uma alimentação adequada, relacionada a um outro modo de produção de alimentos, de viés sustentável do ponto de vista nutricional e da qualidade dos alimentos, proporcionando uma dieta variada, valorizando os alimentos regionais e respeitando as diferentes culturas alimentares.

A respeito das políticas relacionadas à alimentação formuladas no período entre 1940 a 1970, Silva (1995, p. 89) demonstra surpresa pelo fato de que apenas o programa de Merenda Escolar tenha sobrevivido e persistido ao tempo, haja vista que àquela altura já havia no Brasil experiência acumulada e condições técnicas e acadêmicas de formular discussões profundas sobre a questão nutricional, o que ficou aquém das necessidades e da gravidade social do problema fome.

³⁶ Conforme Peliano: “Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visita domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação” (2010, p. 28).

O que Peliano (2010) chama de segundo ato do histórico das políticas públicas brasileiras voltadas à alimentação, tem início em 1970, com o lançamento do segundo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), em 1976.

O II PRONAN tem seus méritos reconhecidos especialmente por colocar ênfase na utilização de produtos básicos e não industrializados, despontando para o apoio à agricultura dos pequenos produtores e da agricultura familiar (PELIANO, 2010, p. 29; SILVA, 2014, p. 19).

Dessa maneira, diversos programas foram realizados neste período – cerca de dez, alguns sob comando e gestão do INAN, como foi o caso do Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB), com parceira da COBAL.

O PROCAB e o PROAB se vinculavam na medida em que o primeiro consistia na compra direta junto aos produtores, abastecendo, por meio do PROAB, as periferias urbanas – precisamente a varejistas, em áreas pobres, com preços reduzidos (SILVA, 1995, p. 93). Para tanto, criou-se polos de compras para escoamento da produção em áreas rurais com concentração de produtores no Nordeste, região de implementação do programa (PELIANO, 2010, p. 29).

Na década de 1980, também, o PNAE – agora sob esta nomenclatura – passou a adquirir, parcialmente, alimentos básicos por meio da CONAB.

O terceiro ato a que Peliano (2010) faz menção se constitui na última década do século XX, iniciada sob governo de Fernando Collor em 1990, com a extinção de diversos programas até então relacionados e com a redução dos gastos com as políticas voltadas à alimentação.

Como bem informado por Silva (1995, p. 97), o governo de 1990 detinha 15 anos de experiência em programas voltados à situação nutricional do país, tendo condições de implementar novos programas e de sanar as falhas até então diagnosticadas, o que, todavia, não se realizou, já que o então presidente eleito optou pela extinção de uma série de ações, mantendo apenas dois programas com poucas alterações, e modificando e reduzindo significativamente os recursos do PSA (Programa de Suplementação Alimentar), Pnam (Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno) e Pcbe (Programa de Combate ao Bócio Endêmico).

Neste período, a exemplificar, a baixa dos resultados obtidos, o PNAE apesar de ter anunciado a meta de alcançar 30 milhões de escolares, 200 dias por

ano, a adquirir 460 mil toneladas, apenas logrou atingir 130 mil toneladas de alimentos nos anos de 1990 e 1991 e apenas 93 mil em 1993 (SILVA, 1995, p. 97).

De semelhante maneira, Peliano (2010) indica que o Programa da Merenda Escolar (PNAE) “foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano”.

Outro apontamento é de que Collor, já em 1992, passou a priorizar a produção alimentícia industrializada dentro dos quadros de políticas públicas, nomeando, inclusive, integrante da Associação Brasileira de Indústria e Nutrição (Abin) para presidente do INAN (SILVA, 2014, p. 22).

O contexto político havido após o processo de *impeachment* de Collor gerou a mobilização social em torno de bandeiras como a da Ética na Política, que deu origem, posteriormente, à outra: da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada por Betinho, que se organizou por meio da formação de comitês regionais, voltados a sensibilizar o corpo social para a questão da miséria e da fome (VASCONCELOS, 2005, p. 447).

Esse mote foi o carregado pelo governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), que lançou a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e passou mobilizar forças nesse sentido (PELIANO, 2010, p. 33).

No governo de Itamar Franco, após Collor, há a retomada das políticas de combate à fome, com a formulação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), que buscava articular todas as instâncias de poder e trazer à cena a participação da sociedade civil, em forma de estratégia emergencial do governo (SILVA, 2014, p. 24).

Neste cenário, em 1993, é criado o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), ligado à Presidência da República, contando com a participação de representantes das pastas ministeriais e também das organizações sociais – previsto inicialmente pelo Decreto nº 807/1993. O CONSEA foi responsável por subsidiar o PCFM, trazendo, dentre suas propostas o PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, que buscava fornecer alimentos, por meio da CONAB, às populações carentes (SILVA, 2014, p. 24).

Com Itamar Franco há o incremento de recursos nos programas relacionas à temática nutricional, destacando-se, a mobilização popular e a participação social nas diretrizes das políticas alimentares.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, algumas mudanças são notabilizadas logo após sua posse: a extinção do CONSEA (em 1995) e o lançamento do Programa Comunidade Solidária (PCS), que funcionava como “uma nova estratégia de gerenciamento dos programas sociais”, pautados nos pilares de parceria, solidariedade, descentralização e integração (VASCONCELOS, 2005, p. 448).

A indicação tida com relação ao PCS foi a de que ela “marcou o início de um retrocesso em relação às conquistas alcançadas durante os anos imediatamente anteriores” (SILVA, 2014, p. 26-27).

O PCS tratava de estratégia de descentralizar as ações e desonerar o Estado, confiando aos atores sociais – privados, portanto – através de parcerias e operacionalização de entidades do chamado “terceiro setor” os serviços sociais, que se mostraram medidas de tão só de cunho emergencial e preventivo da continuidade da fome, consistindo em experiências apenas fragmentadas (SILVA, 2014, p. 27).

As políticas e programas tidos ao final do primeiro mandato de Cardoso se mantiveram tal qual foram herdadas, continuando a existir o PNAE, o PAT, o Programa Leite é Saúde, PRODEA, Sisvan e os programas voltados ao combate de carências nutricionais (VASCONCELOS, 2005, p. 449).

Ainda no governo de Fernando Henrique é de se destacar: a extinção do INAN em 1997 e a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 1999 e a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação) em 2001.

Do balanço retirado no governo de Fernando Henrique Cardoso, do qual se percebe a fragmentação e o viés neoliberal das políticas voltadas à alimentação, com a ausência de plano integrado de ações e com o sistema de parcerias, é possível extrair, no entanto, o efeito positivo da estabilização monetária econômica, que viabilizou as ações sociais de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação, haja vista que as oscilações dos valores dos alimentos se equilibraram (SILVA, 2014, p. 29).

O Bolsa Alimentação dava-se por meio da complementação da renda familiar, buscando a melhoria da alimentação e promovendo as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças sob risco nutricional, sendo um programa que tomou espaço, já que o PRODEA foi extinto e o ICCN – Incentivo ao

Combate às Carências Nutricionais esvaziado e substituído (VASCONCELOS, 2005, p. 449).

Ao fim do período de Cardoso duas eram as frentes de gestão das ações: a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) vinculada ao Ministério da Saúde, no âmbito da PNAN e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, relacionado ao Ministério da Educação e que gerenciava o PNAE e o PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) (VASCONCELOS, 2005, p. 449).

O que Peliano (2010) tratou como o quarto e último ato veio talhado pelas políticas implementadas a partir do governo petista de Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso do combate à pobreza e à fome, encampando uma série de projetos agregados sob o Programa Fome Zero.

2.2. PROGRAMA FOME ZERO E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Quando da sua posse, no ano de 2003, Luís Inácio Lula da Silva proferiu discurso que se tornou símbolo do projeto que encampava e que é recorrentemente rememorado, enunciando como objetivo primordial a erradicação da fome no Brasil, levado adiante como projeto de governo.

O Programa Fome Zero (PFZ) inaugura um novo período de enfrentamento à fome e à miséria no Brasil, plano de ação que começou a ser desenhado antes mesmo da eleição de Luís Inácio, quando floresceu a mobilização social em torno do tema, bandeira da candidatura e, posteriormente, do governo Lula.

A implantação do projeto, delineou-se institucionalmente com a reinstituição do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República, constituído por 62 conselheiros nomeados, sendo 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 representantes da sociedade civil; além da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

Ademais, houve a promoção da mobilização social em torno do tema com a criação de assessoramento à Presidência para tanto, além do uso das instalações e pessoal relacionados à Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e da readequação orçamentária em R\$ 1,8 bilhão para as ações do programa (TAKAGI, 2010, p. 53-54).

No incremento da LOA – Lei Orçamentária Anual – equivalente aos referidos R\$ 1,8 bilhão, houve a inclusão de três ações distintas: da complementação de renda, com a assistência à renda familiar para compra de alimentos; as ações voltadas às aquisições de alimentos junto à agricultura familiar, diga-se: o PAA – que foi, segundo consta, a proposição responsável pela maior pressão dos movimentos sociais; e as ações voltadas à educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias (TAKAGI, 2010, p. 54).

Tais circunstâncias atestam a proposição de Grisa e Schneider (2014, p. S138) de que as políticas públicas para a agricultura familiar elaboradas neste período, mais do que reivindicadas ou propostas pela sociedade civil, foram desenhadas com a efetiva participação dela, já que os atores sociais envolvidos com o tema da segurança alimentar e até então excluídos destes processos “encontraram possibilidades de institucionalizar suas ideias”.

No que concerne ao alcance do Programa Fome Zero, ele se destacou por pensar em estratégias integradas de políticas em dimensões distintas, pois estruturais/estruturantes, específicas e locais, voltadas à quebra do círculo vicioso da fome.

Diz-se que são estruturais aquelas políticas ou programas voltados ao combate da origem e das causas mais profundas da fome, integrando-se neste espaço àquelas ações destinadas à geração de emprego e renda, à previdência social, ao incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária; superação do analfabetismo, entre outras (VASCONCELOS, 2005, p. 450; (TAKAGI, 2010, p. 56).

As políticas específicas constituiriam aquelas de cunho emergencial a fim de sanar os sintomas e os efeitos da fome e da alimentação inadequada, incluindo-se aqui os bancos de alimentos, restaurantes populares, o Programa Cartão de Alimentação Emergencial, educação alimentar e ampliação da alimentação escolar, o PAT, etc. (VASCONCELOS, 2005, p. 450; TAKAGI, 2010, p. 56).

Já as políticas locais se tratam daquelas ações municipais ou estaduais bem-sucedidas, que fossem aptas a integrar-se às demais ações, adaptando-se a elas, categorizadas como programas para áreas rurais, para pequenas e médias cidades e para metrópoles (VASCONCELOS, 2005, p. 450).

O PAA foi germinado sobre a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar, fruto das reivindicações dos movimentos sociais, que se perfez naquilo que

se chama de política estrutural, tendo sido posto como demanda diretamente vinda da mobilização das populações do campo, razão pela qual ganhou atenção e logrou orçamento significativo àquela altura – de R\$ 400 milhões (TAKAGI, 2010, p. 54).

O PFZ nasce sob três eixos ou frentes de atuação: a da implantação de políticas públicas – integradas e em vários âmbitos, de estruturais e específicas a locais; a construção e consolidação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a contar com a massiva participação social, por meio dos movimentos sociais e também do CONSEA; e, por fim, o mutirão contra a fome, em ações e atividades de mobilização da sociedade civil, semelhantes às conduzidas por Betinho nos idos de 1990, instituindo-se assessorias especiais para esse fim, voltadas ao empresariado e sociedade civil (TAKAGI, 2010, p. 61).

Como se vê, a pretensão – de combate à fome – e o funcionamento do Fome Zero se deram de maneira inédita ao tido até então no Brasil, considerando a magnitude de investimentos e de esforços institucionais lançados, de maneira plurissetorial, amplamente divulgada e discutida com a sociedade – que teve proporcionado, efetivamente, espaços participativos, visando alcançar não apenas os sintomas da miséria e da fome, mas também sua origem/suas causas.

Bem por isso o programa foi um dos responsáveis pela notória redução dos índices da fome e pobreza no país, observando-se que, com relação às metas definidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), houve êxitos realizados em prazos muito mais exíguos do que as metas previstas.

De acordo com os dados da FAO (2015) no triênio 1990-1992 calculava-se a existência de 22,6 milhões de pessoas subnutridas no Brasil, enquanto no triênio 1999-2001 esse número se quedou em 21,4 milhões – o que demonstra a ineficácia das políticas de combate à fome nesse período. Tal panorama apenas veio a se modificar vertiginosamente nos anos seguintes, quando o montante caiu quase à sua metade, pois em 2003-2005 chegou-se ao número de 11,1 milhões de pessoas em situação de subnutrição.

Assim, enquanto o primeiro objetivo do milênio era, na meta mundial, de reduzir a pobreza extrema e a fome³⁷, até 2015, à metade dos índices registrados

³⁷ Considerando que: “Para o ODM 1, são consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de US\$ PPC 1,25 por dia, ou US\$ PPC 38,00 por mês. Os chamados fatores de Paridade de Poder de Compra (PPC) são uma taxa de conversão, calculada pelo Banco Mundial, de quantos reais são necessários para adquirir os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos

em 1990, a meta nacional foi a de reduzir, neste mesmo período, a pobreza a um quarto (1/4), sendo que no ano de 2012, com três anos de antecedência, portanto, segundo dados do IPEA, o Brasil já havia reduzido a pobreza extrema à sétima parte (1/7) do nível registrado em 1990 – de 25,5% da população para 3,5%, segundo linha de pobreza estabelecida internacionalmente e de 13,4% para 3,6% de acordo com a linha nacional de pobreza³⁸ (IPEA, SPI/MP; 2014, p. 17).

Quanto a este objetivo do milênio, o PAA aparece como “uma das mais importantes medidas para redução da pobreza extrema e promoção da inclusão produtiva no meio rural”, reconhecendo-se que o programa ocupa função de inclusão social com relação aos agricultores familiares, comunidades tradicionais e povos indígenas, registrando-se que, à época do levantamento, mais de 37% dos beneficiados pelo programa eram mulheres e que metade dos agricultores familiares estavam inscritos no Cadastro Único para Programa Sociais (IPEA, SPI/MP; 2014, p. 30).

Tais informações são aptas de denotar a importância das ações implementadas a partir dos anos 2000, especificamente sob o governo do Partido dos Trabalhadores. O que, contudo, após uma década de funcionamento exitoso, não se manteve, eis que o PAA passou a dar sinais de esgotamento e desmonte, ocasionando o enfraquecimento não só do próprio programa, mas do mote de combate à fome e também das categorias de sujeitos a ele relacionados, notadamente a agricultura familiar.

2.3. A ESTRUTURA, OS RESULTADOS E OS SINAIS DO DESMONTE DO PAA

O PAA vem regulamentado em suas questões estruturais pelas disposições do Decreto nº 7.775/2012, que percorre desde suas finalidades, ao funcionamento de suas modalidades, bem como à sua gestão e execução.

Com relação à operacionalização do programa, é de se perceber que os mecanismos de aquisição propostos no PAA guardam como referência modalidades de operações anteriores – já praticadas no Brasil – como as Aquisições do Governo

Estados Unidos. Em 2012, a linha de pobreza extrema internacional correspondia a R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês” (IPEA, 2014, p. 16).

³⁸ A disparidade dos dados se justifica em razão de que a métrica internacional é estabelecida de maneira nominal (a supervalorizar a pobreza do passado), enquanto a linha nacional tem sua oscilação corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (IPEA, 2014, p. 17).

Federal (AGFs), o Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda (EGF – COV), o PRÉ–EGF, e outras que *“foram adaptadas, no âmbito do programa, às características específicas do público da agricultura familiar”* (SCHMITT, 2005, p. 84).

O PAA conta com a instância de coordenação – intersetorial – do Grupo Gestor (GGPAA) e também com a de execução, centrada na única empresa pública de abastecimento, a CONAB, além das unidades administrativas – estados e municípios, existindo, ademais, a conveniente previsão do controle social, a ser exercido pelos conselhos de alimentação – CONSEA's.

O GGPAA é esfera deliberativa, normatizando o funcionamento da política por meio das resoluções ali exaradas, em correspondência às atribuições legalmente dispostas – artigo 21 do Decreto nº 7775/2013, a definir a forma de funcionamento das modalidades, a metodologia da definição dos preços de referência dos alimentos a serem adquiridos e a metodologia da definição dos preços e condições de venda dos produtos, as condições de doações, formação de estoques, critérios de priorização dos beneficiários, etc.

A CONAB, executora ao lado dos estados e municípios, recebe recursos do governo federal, precisamente do MDS (atualmente chamado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) – haja vista que antes (a partir de 2006) parte da rubrica era oriunda do MDA, que inexistia atualmente, considerando sua fusão ao MDS no ano de 2016.

No que toca ao desenho de funcionamento do programa, as seis modalidades de participação, entre acessos individuais e coletivos, e seus respectivos delineamentos são esquematizadas no Quadro 1, com a descrição da forma de acesso ao programa, os limites anuais das compras e breve descrição da ação relacionada a cada uma das modalidades.

QUADRO 1. Modalidades do PAA

MODALIDADE	FORMA DE ACESSO	LIMITE ANUAL	AÇÃO
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual (un. familiar)	R\$ 6.500,00 ³⁹	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 2 mi	
Apoio à formação de estoques	Individual (un. familiar)	R\$ 8.000,00	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 1,5 mi	
Compra direta da agricultura familiar	Individual (un. familiar)	R\$ 8.000,00	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 500 mil	
Incentivo à produção e ao consumo de leite	Individual (un. familiar)	R\$ 4.000,00	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
	Organizações (cooperativas/associações)	Fixação em resolução do GGPAAB	
Compra institucional	Individual (un. familiar)	R\$ 20.000,00 por órgão comprador	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 6 mi por órgão comprador	
Aquisição de sementes	Individual (un. Familiar)	R\$ 16.000,00	Compra sementes de culturas alimentares de organizações da agricultura familiar para destinar a agricultores familiares, que delas demandam
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 6 mi	

Fonte: Dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social – adaptado e atualizado, 2017.

³⁹ “O limite anual de participação por unidade familiar na modalidade Compra com Doação Simultânea, nas aquisições realizadas por meio de organizações fornecedoras, será de R\$ 8.000,00” (BRASIL, 2012, artigo 19, § 5º).

Segundo Porto (2014, p. 44) é possível considerar o programa a partir de três fases distintas: a primeira, dos anos de 2003 e 2004, que teria sido um momento de experimentação e ajustes institucionais; a segunda, entre os anos de 2005 e 2012, período em que teria ocorrido a consolidação do PAA e a última, de 2013 e 2014, nos quais, em decorrências das mudanças normativas de anos anteriores, ficaram evidenciados os efeitos destas alterações.

Do ano de 2013 aos dias atuais muitas outras mudanças podem ser verificadas, dentre as quais a própria operação Agro-fantasma, mais adiante descrita, que teve o condão de desarticular significativo número de famílias que tinham no PAA sentido e auxílio na manutenção do trabalho, na produção e no escoamento dos alimentos.

Ademais, no que diz respeito aos anos iniciais do programa, consta que a CONAB teve papel central no período de implementação do projeto, ao responder pelo desenho operativo do PAA, criando a Cédula do Produtor Rural adequada ao funcionamento do programa (CPR-Alimento), na modalidade de compra antecipada, que visava fomentar a produção de gêneros alimentícios específicos e que incluía cobertura de seguro agrícola às famílias, além da liberação antecipada de recursos (PEREZ-CASSARINO *et. al.*, 2015, p. 228; PORTO, 2014, p. 50).

De outro lado, o que desponta como o grande avanço do programa foi, de fato, a dispensa de licitar no caso das aquisições de alimentos da agricultura familiar por parte do Estado – em forma excepcional à regra constitucional prevista no artigo 5º da Constituição Federal e às normativas da Lei nº 8.666/1993 – haja vista que proporcionou experiência em que a moralidade e a eficiência administrativas foram preservadas sem o instrumento licitatório.

Isso porque o favorecimento aos agricultores familiares e às circunstâncias a eles relacionadas, pautadas em concepções políticas da segurança alimentar e nutricional, fazem com que a visão do Estado sobre as aquisições públicas passe para o patamar de não só avaliar os menores preços e a concorrência, mas também os outros valores relacionados às questões sociais, ambientais e de saúde (PEREZ-CASSARINO *et. al.*, 2015, p. 235).

Embora apresente resultados concretos – como, por exemplo, ter contribuído para a elevação da renda média dos beneficiários fornecedores na escala de 341% entre 2003 e 2016 (CONAB, 2017, p. 18) – e se trate de uma

política estruturante, por fomentar produção e o trabalho, manter a agricultura camponesa e famílias sob suas condições, incentivar a transição agroecológica (saúdável à manutenção da biodiversidade, ao fortalecimento de cadeias agroalimentares locais, etc.), estruturar famílias sem necessariamente envolver o financiamento público e colaborar na efetivação do direito à alimentação adequada, sinais de desmonte do PAA podem ser observados.

Neste mesmo sentido, considerando o PAA como mecanismo eficiente de fortalecimento e de visibilidade da agricultura familiar e camponesa, tendo seu sucesso no que concerne ao aumento de renda e da qualidade de vida dos agricultores a ele vinculados, Isaguirre-Torres e Frigo (2016, p. 18) reputam que tais resultados podem ter acarretado, em certa medida, nas reclamações arguidas pelos Estados Unidos da América e Canadá perante a Organização Mundial do Comércio (OMC), em que apontavam que os programas sociais alimentares brasileiros funcionariam como estratégia de subsídio indireto da agricultura e de produtores, violando as regras de comércio internacionais.

Segundo os autores, tais reclamações podem ter surgido a partir do sucesso dos programas, tidos como uma ameaça à elite agrária brasileira e à burguesia internacional (ISAGUIRRE-TORRES, FRIGO; 2016, p. 18).

Nestas reclamações formuladas, os Estados Unidos da América e o Canadá buscaram questionar no comitê de agricultura da OMC não só o PAA, mas também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), supondo que ambos funcionassem como forma irregular de subsídio indireto a determinados segmento de produtores rurais, pondo em questão, por isso, a validade deles.

Ocorre que, à parte dos resultados positivos obtidos desde sua instituição em 2003, as mudanças no contexto econômico e político interno geraram impactos diretos no PAA, contexto este que ainda nos anos 2017 e 2018 permanece com traços acentuados.

Veja-se, por exemplo, a primeira medida praticada pelo então governo interino de Michel Temer, após afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff, consistente na Medida Provisória nº 726/2016 (convertida na Lei nº 13.341/2016) que extinguiu uma série de ministérios, incluindo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, convertendo-o em secretaria no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (agora Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS), além das constantes alterações legislativas na regulamentação do PAA, que

culminam em mudanças como algumas das realizadas pelo Decreto 8.293/2014 e pelo Decreto nº 9.214/2017, no sentido de aumentar requisitos de ordem burocrática para beneficiários (tanto fornecedores como consumidores) se integrarem ao mercado institucional do PAA⁴⁰, além de darem traços liberais ao programa.

Além disso, os recursos voltados ao PAA declinam a cada ano, o que se reflete no seu alcance e potencial, o que ocasionou, em abril de 2016, no documento do CONSEA dirigido à Presidência da República clamando pela recomposição orçamentária do programa, pois “o orçamento do PAA que em 2012 foi de R\$ 839 milhões, encontra-se no patamar de R\$ 303,00 milhões em 2016” (Exposição de Motivos nº 002/2016, CONSEA, 2016).

Os dados de decréscimo do PAA podem ser extraídos dos balanços anuais realizados pela CONAB e que demonstram vertiginosa e contínua queda de verbas investidas, como a tabela a seguir demonstra no que concerne aos valores aplicados na aquisição de produtos, que, conseqüentemente significa redução de agricultores e entidades beneficiadas.

⁴⁰ Uma consideração relevante sobre as entidades socioassistenciais consideradas aptas para receberem as doações de alimentos adquiridos no âmbito do PAA é a exigência relativa ao credenciamento no Conselho Municipal de Assistência Social, que vigora desde 2014. No Tocantins, percebe-se que tal exigência tem dificultado a participação de algumas entidades como beneficiárias consumidoras do PAA, principalmente daquelas consideradas como as mais carentes. Isso porque elas enfrentam dificuldades para garantir o registro nos respectivos conselhos, principalmente pela quantidade de documentos que é exigido. E, por sua vez, os conselhos têm demonstrado resistências quanto à inclusão de mais essa tarefa como parte de suas atribuições. (CARVALHO, PEDROSO NETO, 2016, p. 265-266).

TABELA 1 – CONAB, 2016: “Evolução dos recursos SEAD/MDSA aplicados na aquisição de produtos de 2003 a 2016.

Ano	Valor (R\$)					Total
	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
TOTAL	261.751.844	1.161.306.846	340.622.150	895.641.376	1.173.063.303	3.832.385.520

Fonte: Extraído de CONAB, 2016, p. 6 (com dados de SUPAF/GECAF).

Outras diversas análises são possíveis, com base nos números de beneficiários, de municípios por estado da federação acessando o programa, etc.

Como se percebe, a mais brusca redução de recursos se deu na virada de 2012 a 2013, ano que é apontado como chave na análise do PAA, porque segundo Perez-Cassarino *et. al.*:

a conjuntura em 2013 foi muito distinta dos anos anteriores, sendo que esse processo deflagrou o início de fortes mudanças de cunho operacional, com uma nova concepção, com vistas a fortalecer o PAA a partir da demanda das entidades consumidoras, além de restringir o perfil dessas entidades. Essas medidas foram precedidas de pouco diálogo, e mesmo em alguns temas cruciais para o funcionamento do PAA, como a nova modalidade de Sementes e Mudanças, resultando em poucas convergências e muitas dificuldades de operacionalização do programa. (PEREZ-CASSARINO, *et. al.*, 2015. p. 229).

As mudanças implementadas nesse período permeiam todo o trabalho de Porto (2014), anotando-se que havia no âmbito interno do PAA a preocupação com os rumos do programa diante das modificações operacionais inseridas a partir de 2013, eis que uma série de alterações foram verificadas de forma mais acentuada a

partir daquele ano⁴¹, com menção à dificuldade dos agricultores em acompanhar tais mudanças, sendo que desde lá já “havia a percepção de que esse processo estava orientado por outra concepção do Programa, o que vem representando o redesenho do PAA em relação à sua operacionalização” (PORTO, 2014, p. 69), pontuando-se também que “as evidências são fortes de que está em curso novo delineamento, que está levando a outro PAA, que não se identifica mais com as diretrizes originais do Programa” (PORTO, 2014, p. 76).

O ano de 2013, de outro lado, foi chave para os processos políticos ocorridos no Brasil nos anos subsequentes e também para o conjunto de políticas que se encontram no centro de embates ideológicos e de interesses. O decréscimo brusco da destinação de recursos públicos para as políticas públicas em geral do ano 2012 para 2013 se justifica, em parte, pela estagnação do crescimento econômico brasileiro e declínio com relação aos anos anteriores.

No entanto, tal período, do ano de 2013, é recorrentemente inferido como momento histórico crucial para os processos políticos, democráticos e de lutas ideológicas. Boito Júnior (2016a) apresenta este ano como o ponto histórico em que a correlação de forças de frentes ideológicas passou a se alterar no Brasil, da direita liberal avançando sobre a frente neodesenvolvimentista, de modo que Jessé Souza (2016, p. 87) aponta que este ano foi o marco do “início do cerco ideológico” que se seguiu pelos próximos períodos.

A conjuntura política e econômica, por certo, deve ser levada em consideração no que atine ao andamento do PAA. A partir de 2013, que marcaria o início do processo do dito golpe parlamentar brasileiro, verifica-se, segundo Boito Júnior (2016b), a atuação de uma ofensiva política restauradora, que aproveitando-se dos sinais de fragilidade da economia brasileira, buscou resgatar um programa neoliberal ortodoxo, restaurando a hegemonia da frente ideológica da direita liberal, cujas pressões ao governo partiam do poder do capital estrangeiro aliado a parte da burguesia interna, ao que o comportamento do governo Dilma Rousseff respondeu

⁴¹ Dentre as alterações estava a exigência da apresentação de variados novos documentos; a modificação e enrijecimento dos critérios de inspeção sanitária – que resultaram na retirada de organizações do programa, especialmente as constituídas por mulheres que trabalhavam polpas de frutas; a implementação de programa computadorizado para prestação de contas, o que demandaria a qualificação do pessoal envolvido em todas as organizações; entre tantas outras modificações que foram devidamente visitadas no trabalho de Porto (2014).

tão só com um recuo passivo, de pouca resistência e com concessões variadas (BOITO JÚNIOR, 2016a; BOITO JÚNIOR, 2016b).

Neste contexto, a atuação complexa e conjunta da imprensa e do aparelho jurídico-policial do Estado colaboraram para dismantelar o projeto de governo petista em marcha, com um processo que se iniciou nas manifestações populares de junho de 2013, em que milhões de brasileiros tomaram as ruas, cujo discurso foi alienado e “federalizado” – eis que se iniciou com demandas locais e progressivamente assumiu caráter de reivindicação esparsa e generalizada – para atingir a popularidade do governo de Dilma Rousseff. Neste sentido, 2013 marcaria, também para Jessé Souza, o início de um cerco ideológico, com a virada de uma hegemonia que atingiu as taxas de aprovação popular aos presidentes dos governos petistas (SOUZA, 2016, p. 87).

Como fundamental nesta dinâmica, aparece o discurso de combate à corrupção, utilizado historicamente para a deposição de governos eleitos e para atingir interesses de uma elite econômica, o que foi central nos fatos posteriores a 2013, que culminou na rejeição crescente da presidente Dilma, no apoio popular ao seu processo de *impeachment*, e que veio cristalizado concretamente na operação Lava Jato, a partir de 2014, cujo combate da corrupção de maneira imparcial foi o grande discurso para atingir líderes de esquerda, Lula e Dilma (SOUZA, 2016, p. 106-107).

Este é, portanto, o contexto político e social brasileiro quando da ocorrência da operação Agro-fantasma, que tem o PAA como objeto central e relacionado aos progressos promovidos pelas alas partidárias da esquerda quando estavam no poder e que a partir de 2013 se mostram em um “cerco ideológico”.

De todo modo, no que concerne às políticas públicas dedicadas à segurança alimentar e nutricional (em específico o PAA), capaz de criar mercado institucional apto a fortalecer a agricultura de grupos não hegemônicos e, conseqüentemente, de estruturar formas alternativas de desenvolvimento, atuando sobre a tensão conflitiva dos modelos agrícolas opostos, estas têm enfrentado empecilhos de diversas ordens, desde o questionamento de sua legitimidade em espaço internacional (reclamação ao Comitê de Agricultura da OMC) até redução de seu alcance por meio da crescente dificuldade de operacionalização (burocratização) e também pelo encolhimento orçamentário, enfrentando obstáculos como investigações policiais e

ações penais de grande impacto, reflexo de uma violência instaurada sob as tensões do discurso anticorrupção e dos achaques ideológicos das classes dominantes.

O avanço e retrocesso dessas políticas públicas podem ser vistos a partir da sua exaustão face ao cenário político crítico. Com o avanço de frentes contrárias às políticas implementadas nos governos recentes, foi possível o agravamento da situação democrática e a consequente restauração de políticas neoliberais, que tornaram precárias a concretização de programas e de direitos sociais historicamente conquistados pelas pressões populares, o que se acentuou no período pós-*impeachment*, com os projetos e reformas encampadas pelo governo de Michel Temer.

Entende-se que os processos de desmonte do PAA – e a operação policial – podem corresponder a um exemplo dos embates tidos nas esferas de poder – o que poderia se dar, inclusive, nos termos mencionados por Boito Jr. (2016a), entre as frentes da direita liberal e a neodesenvolvimentista.

Além disso, o próprio Programa de Aquisição de Alimentos representa um reflexo dos enfrentamentos ideológicos havidos no Brasil atual, se dispondo entre dois padrões de compreensão de desenvolvimento, favorecendo, na raiz, a um modelo alternativo e que não tem plena correspondência com os princípios da produção capitalista, que é pautada na produtividade e em comutar bens ambientais em produtos de mercado. Ao contrário, o programa garante certa autonomia social e subsistência aos grupos que o acessam, além de viabilizar uma produção de alimentos saudáveis por parte dos agricultores familiares e camponeses e comunidades tradicionais, mediante o incentivo a técnicas de cultivo alternativas (de menor impacto ambiental, como os sistemas agroecológicos).

2.4. AS AÇÕES ESTATAIS REPRESSIVAS NO ÂMBITO DO PAA

A operação Agro-fantasma foi deflagrada no ano de 2013, tendo como objetivo, em tese, dismantelar esquema criminoso do qual participariam funcionários públicos lotados na CONAB e também agricultores beneficiários do PAA, sobre os quais recaía acusações de desvio de verbas públicas em proveito próprio, utilizando-se de falsidade nas declarações de aplicação de recursos do PAA às associações de beneficiários fornecedores do programa.

Nesta operação, foram quatorze os municípios paranaenses alvo das investigações policiais, além de um município paulista e um sul-mato-grossense⁴². A atuação policial deu origem a oito ações penais que tramitaram em diferentes varas federais do estado do Paraná. Para análise deste trabalho, restringe-se à análise localizada na região centro-sul do estado, especificamente de agricultores relacionados à Associação dos Grupos da Agricultura Ecológica São Francisco de Assis (ou apenas “Assis”), com sede no município de Irati.

A operação policial é significativa para o conjunto do programa de alimentos, com consequências que não podem ser delimitadas facilmente, mas que demandam análise com relação às suas circunstâncias, especialmente porque o desfecho absolutório dos processos criminais, já no ano de 2016, não teve repercussão ou reflexo no plano da realidade. Isto porque a operação, por si, causou prejuízos à imagem dos envolvidos e também gerou a desarticulação e o desincentivo dos agricultores, além do descrédito social da associação de agricultores, ocasionando o esgotamento do PAA na região paranaense vinculada ao programa e que foi alvo da atuação policial.

2.4.1. Os supostos crimes dos trabalhadores rurais

A operação Agro-fantasma consistiu na autorização e cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão cujos alvos eram pessoas – agricultores e funcionários públicos – relacionadas à execução do PAA, no Paraná, em São Paulo e no Mato Grosso do Sul, buscando prender cautelarmente aqueles cuja atuação seria proeminente em um esquema criminoso e também apreender material que esclarecesse as supostas práticas ilícitas no âmbito das associações de agricultores e da CONAB.

Em suma, havia indícios de desvio de verbas públicas por parte dos agricultores que geriam associações de trabalhadores rurais que executavam projetos do PAA, o que teria se dado com o conhecimento e amparo dos servidores públicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As notícias eram de

⁴² No Paraná: Guarapuava, Foz do Jordão, Honório Serpa, Candói, Ponta Grossa, Irati, Rebouças, Teixeira Soares, Inácio Martins, Fernandes Pinheiro, Itapejara D'Oeste, Goioxim, Pinhão e Querência do Norte. Em São Paulo: Bauru. Em Mato Grosso do Sul: Três Lagoas. (POLÍCIA FEDERAL, 2013). Consoante o disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/operacao-agro-fantasma-combate-desvios-de-recursos-do-programa-fome-zero>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

que associações de agricultores familiares, beneficiárias do PAA, estariam fraudando notas fiscais e desviando recursos públicos, entregando menos alimentos às entidades beneficiárias do que o declarado nas propostas feitas e aceitas pela CONAB, o que teria ocorrido por período significativo, entre 2009 e 2013, em diversos municípios do estado do Paraná.

As investigações se iniciaram no ano de 2011, com a deflagração da operação Agro-fantasma dois anos depois, em 2013, em decorrência de outra ação da Polícia Federal, que datou de 2011, denominada operação Feira-livre, cujo objeto de investigação era, também, a execução do PAA na cidade de Foz do Jordão, na modalidade de compra direta com doação simultânea⁴³.

A pesquisa se detém somente a parte dessa operação, que envolveu a Associação dos Grupos da Agricultura Ecológica São Francisco de Assis, cuja sede fica na cidade de Irati, mas que tem suas atividades desenvolvidas também nos municípios de Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Teixeira Soares e Rebouças. A escolha de tal associação como métrica de análise se deu em razão de sua dimensão, bem como pelo fato de que teve três de seus integrantes presos, além de ter a competência de julgamento fixada na vara federal localizada em Curitiba.

Os pedidos de busca formulados pela Polícia Federal tinham como alvos os endereços dos investigados (agricultores e servidores públicos), além de pedido de prisão preventiva com relação a eles, prisões estas que foram, em boa medida, deferidas pelo juízo, muito embora tenha o próprio MPF se manifestado contrariamente ao pleito, sugerindo que medidas de afastamento das funções na CONAB e nas associações seriam suficientes e adequadas ao caso e à investigação (PIMENTEL, SALES, ISAGUIRRE-TORRES, SOUZA FILHO, 2017, p. 258).

Da associação Assis, localizada no município de Irati, três agricultores foram presos cautelarmente no ano de 2013, embora o número de denunciados no processo criminal fosse superior, conforme os próprios agricultores relataram em evento ocorrido na Câmara de Vereadores do município de Irati, em 6 de outubro de 2017, quando se realizou um ato público de absolvição⁴⁴.

⁴³ Informações sobre a operação feira-livre: Polícia Federal deflagra operação feira-livre. Jornal Diário dos Campos. Disponível em < <http://www.diariodosc Campos.com.br/policia/2011/12/policia-federal-deflagra-operacao-feira-livre/994285/>>. Acesso em 16 nov. 2017.

⁴⁴ O evento tinha como intenção divulgar os resultados absolutórios da demanda criminal na região, eis que muito se falou acerca das prisões ocorridas no ano de 2013, o que não se repetiu com a notícia da absolvição. A íntegra do audiovisual do evento pode ser encontrada na página da Feira

A peça acusatória do processo desenhou o funcionamento organizacional da CONAB e do PAA e descreveu a existência de uma suposta organização criminosa, dividida em dois grupos. O primeiro grupo seria formado pelos agricultores e desenvolveria o “trabalho braçal” enquanto o outro grupo era constituído pelos servidores públicos que funcionariam como um núcleo intelectual e que acobertariam os desvios de verba (PIMENTEL *et. al.*, 2017, p. 257).

Nesse sentido, a listagem de crimes com relação aos agricultores denunciados foi constituída pelas imputações da prática dos crimes de formação de quadrilha⁴⁵, falsificação de documento público⁴⁶, falsidade ideológica⁴⁷ e estelionato majorado (contra entidade de direito público)⁴⁸, em práticas contínuas, pois de 2009 a 2013, tudo sob conhecimento da CONAB, cujos servidores responderiam pelas imputações criminais correspondentes a eles.

Assim, a hipótese levantada pela acusação era a de que os agricultores preenchiam as notas fiscais e os termos de recebimento e aceitabilidade com informações falsas, superestimando a quantia de alimentos que eram entregues, a fim de obter vantagem ilícita em face da União, da qual provinha os recursos do PAA.

2.4.2. A realidade da agricultura familiar e camponesa e a incompreensão da lógica jurídica

Agroecológica Unicentro – Irati, no *site Facebook*. Disponível em: <<https://www.facebook.com/feiraagroecologicaunicentro/>>. Acesso em 22 nov. 2017.

⁴⁵ Art. 288 - Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de um a três anos (redação anterior à lei nº 12.850/2013).

⁴⁶ Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

⁴⁷ Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

⁴⁸ Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis

[...]

§ 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

Com relação aos agricultores e servidores públicos atuantes na região centro-sul do Paraná, da Associação Assis, com sede no município de Irati, mas englobando também outros quatro municípios (Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Teixeira Soares e Rebouças), tem-se a persecução penal contra sete agricultores da mencionada associação, além de seis servidores públicos.

O processo penal, cuja sentença foi absolutória com fundamento na inexistência de prova suficiente para condenação, deixou claro dados sobre a realidade da agricultura familiar que o Direito, travestido na letra da lei, não conseguiu alcançar.

No que toca às vítimas da violência da persecução penal, tem-se que o início daquilo que se tornaria a associação Assis no começo dos anos 2000, tendo desde ali a formação de grupos de agricultores voltados à produção agroecológica, que também contavam com a formação política de seus integrantes. Inicialmente, cinco grupos de agricultores foram responsáveis pelo início da comercialização dos alimentos, nos municípios de Irati e Fernandes Pinheiro, já no ano de 2002, o que se deu por meio das feiras, promovidas nos pátios das escolas e posteriormente nas ruas das cidades⁴⁹.

A Assis apenas foi fundada após o início da comercialização dos alimentos nas feiras, em 2003, sob auxílio do Instituto Equipe de Educadores Populares de Irati (IEEP), quando só então, após formalização do grupo, foi possível acessar aos programas do governo federal voltados à produção alimentar, como do PAA na modalidade de compra direta com doação simultânea a creches, escolas e outras entidades.

Em 2003, segundo o representante da Assis, Gelson Luiz de Paula, a execução de projeto junto a CONAB alcançou patamar de R\$ 68 mil reais, com a participação de quarenta famílias, gerando renda anual de R\$ 1.700,00 por família beneficiária, montantes que foram progressivamente aumentando até chegar ao ano de 2013 com onze grupos de famílias, em cinco municípios, com a participação de mais de 130 famílias e produção anual de mais de 40 toneladas de alimentos⁵⁰.

⁴⁹ Informações coletadas da fala de Gelson Luiz de Paula, representante da Associação Assis, em ato de absolvição pública promovido pelos próprios agricultores na Câmara municipal de Irati, em 6 de outubro de 2017.

⁵⁰ Dados também fornecidos por Gelson Luiz de Paula, liderança da Assis, no ato de absolvição pública, realizado em Irati, no dia 6 de outubro de 2017.

Dessa maneira, a participação da Assis no PAA se dava, no geral, por meio da modalidade de compra direta com doação simultânea, com a apresentação de uma proposta à CONAB, em atenção à chamada pública do programa de alimentos, na qual deveria constar os beneficiários fornecedores do PAA – agricultores com as respectivas Declarações de Aptidão ao PRONAF – e os produtos e quantidades a serem entregues por eles, além de outras tantas informações para a execução do projeto⁵¹.

No caso desta associação, projetos foram executados ano a ano desde 2003 tanto com relação ao PNAE como ao PAA, estando os agricultores a ela vinculados desenvolvendo uma agricultura agroecológica, é dizer do cultivo caracterizado por “desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos” e no qual “a preservação e ampliação da biodiversidade dos agroecossistemas é o primeiro princípio utilizado para produzir autorregulação e sustentabilidade” (ALTIERI, 2004, p. 23-24).

Neste sentido, é importante destacar que os agricultores aqui tratados em momentos anteriores, em Irati, assim como recorrente em toda a região sudoeste paranaense, foram trabalhadores dedicados ao cultivo do fumo e que somente em tempos recentes passaram a se dedicar à produção de alimentos agroecológicos⁵² (PIMENTEL *et. al.*, 2017, p. 254).

De toda maneira, após a eclosão das investigações da operação Feira-livre, grande parte do programa de alimentos no estado do Paraná esteve sob a ótica da Polícia Federal, esta que verificou, no caso de diversos fornecedores do PAA, inconsistências documentais entre os produtos declarados na proposta de trabalho feita à CONAB pela associação e também divergências com relação aos produtos declarados nas notas fiscais e nos termos de recebimento e aceitabilidade e os

⁵¹ A CONAB detém aplicativo (PAAnet) assemelhado ao utilizado pela Receita Federal para tomada de declaração de imposto de renda, no qual as associações devem inscrever suas propostas de trabalho. O aplicativo se encontra disponível para *download* junto às chamadas públicas do PAA. Disponível em: <<http://conab.gov.br/>>. Acesso em 19 mar. 2018.

⁵² A propósito disso, consta do “Perfil da Agropecuária Paranaense” que: “apesar da forte pressão anti-tabagista na maioria dos países, a fumicultura tem exercido papel relevante no Paraná, principalmente na região Sul, onde predomina a pequena propriedade. Típica de agricultura familiar, a cultura emprega grande contingente de mão de obra no campo e, posteriormente, nas estufas ou nos galpões” (SEAB, 2003, p. 34).

Nesta publicação da Secretaria de Abastecimento, destaque é dado à cidade de Irati, que teve o seu núcleo regional de produção como responsável por 24% da produção de fumo do estado em 2002/2003, justamente quando se iniciaram as atividades relacionadas ao PAA na associação Assis (SEAB, 2003, p. 34).

alimentos efetivamente entregues às entidades beneficiárias. Foram estas inconsistências geraram as suspeitas de crimes, precisamente do desvio de recursos do programa.

Deflagrada operação, após a prisão de três agricultores relacionados a Assis e após a formalização da acusação, houve o regular processamento criminal, que culminou em sentença absolutória proferida ao final do ano de 2013, confirmando a inexistência de provas de crimes, mas apontando para irregularidades administrativas.

Algumas particularidades acerca da lógica da agricultura familiar só puderam ser esclarecidas depois de decretadas prisões dos agricultores e depois de todo o trâmite processual, o que em grande medida viria a justificar a ocorrência de equívocos na gestão do programa por parte das associações de agricultores – fatos a princípio entendidos como criminosos.

Dentre as limitações que foram sendo evidenciadas após as prisões processuais, está o fato de que a Assis contava com mais de 130 famílias vinculadas no ano de 2013, produzindo grande quantidade e diversidade de alimentos. Cada uma destas 130 famílias, se produtora agroecológica, poderia ter – como realmente tinham – em mãos, para cada entrega ao programa, alimentos diversificados, acima da casa de dezena de variedade por produtor.

Tal situação dificultava o preenchimento de notas fiscais individualizadas e pormenorizadas com relação aos gêneros produzidos, já que este trabalho de preenchimento documental cabia a uma única pessoa dentre os associados, que deveria se ocupar de realizar tantas notas fiscais quanto fossem necessárias a cada família (que totalizavam cerca de 130 unidades familiares).

Disso tudo, é de se concluir acerca do funcionamento do programa, que os agricultores, além de produzir os alimentos, deveriam por conta própria preencher notas fiscais dos produtos, fazendo-o individualmente, por agricultor, descrevendo os produtos entregues a cada período. Ou seja: se os agricultores X, Y e Z entregassem 15 variedades cada um em um determinado período, as notas deveriam serem preenchidas a indicar cada uma das 15 variedades dos três agricultores, em notas separadas.

Por essa lógica, o trabalho exigido pela formalidade do programa significaria a realização de mais de uma nota fiscal por agricultor e, realizadas à mão, deveriam ser produzidas notas fiscais para as mais de 130 famílias associadas em cada

oportunidade de entrega do produto (a se contabilizar as 130 famílias x nº de notas fiscais para cada um, a depender da quantidade de alimentos entregues).

Tal procedimento exigido pelo programa seria, portanto, incompatível com a estrutura e a dinâmica social do meio rural e da associação. Por isso, diante dos empecilhos operacionais encontrados, fez-se necessário aos agricultores a elaboração de um controle interno das entregas de alimentos. Dessa forma, eram elaboradas listagens, por grupos de famílias, com o monitoramento das entregas de alimentos feitas por cada um destes grupos, mas tendo as notas fiscais preenchidas a partir da soma de alimentos de mesmo gênero entregues por todos os agricultores do grupo no mês, o que acarretava em nota fiscal com valores diversos (já que consistente na soma dos produtos dos agricultores do grupo e não em notas individualizadas).

Um dos agricultores vinculados à Assis, já esclareceu o funcionamento do preenchimento das notas fiscais, pelo mecanismo de romaneio, em entrevista cedida em meados de 2016 e registrada no trabalho de Pimentel *et al.* (2017, p. 255):

Agricultor 1 (entrevista):

Para diminuir o número de trabalho, porque nós não tinha pessoas para trabalhar, nós diminuía as notas. Tipo aqui no grupo, por exemplo, nós tinha cinco famílias, então, no mês, isso que deu problema, nós preenchia uma nota minha, por exemplo, todas as cinco famílias entregaram, mas fechou a minha nota, R\$ 3.500,00 que era o meu valor total da nota, naquele mês fechava minha nota, todos os outros entregavam, daí aquilo era acertado com o tesoureiro. E ele sabia pelo romaneio o que cada um entregou. Ia para reunião e fazia o pagamento [...] daí outro mês na nota do Agricultor 2 [...].

Em ato de absolvição pública, realizado em atenção especialmente aos agricultores que foram presos, no dia 6 de outubro de 2017, uma das lideranças da Assis em 2013, um dos denunciados e presos preventivamente, Gelson Luiz de Paula esclareceu as dificuldades enfrentadas pela associação, indicando o empecilho do exercício das funções burocráticas e da produção agrícola.

Expôs Gelson que:

[...] Foi aumentando a quantidade de famílias e a quantidade de alimentos agroecológicos e aumentamos o valor do projeto também a ser executado do PAA e do PNAE. O número de entidades foram aumentando bastante também. A partir daí tivemos dificuldades, com o aumento do número de pessoas, do número de cursos e do número de projetos... As dificuldades foram grandes porque nós como lideranças de agricultores, nós teríamos que fazer o trabalho de formar os grupos, organizar os grupos, da formação

dos grupos a acompanhar a logística de entrega, acompanhar a formação toda [...] e ainda acompanhar a logística e a burocracia de executar os projetos e de apresentar [*trecho incompreensível*]. Nós, agricultores, tínhamos que fazer tudo isso e ainda produzir o alimento na sua propriedade para conseguir manter o programa e a própria família. Você não recebia para fazer esse trabalho, você recebia pelo que você entregava, mas não sobrava quase nada de tempo para produzir o alimento... Então foi preciso esforço e dedicação, e acreditar no projeto. (Gelson Luiz de Paula. Ato de absolvição pública. Irati, 6 out. 2017).

A estrutura produtiva da agricultura familiar, no caso, não se demonstra adaptada para o desempenho de funções administrativas, que são típicas da organização empresarial dominante, mas ao contrário, ela indica, na verdade, a desconformidade da política pública com a realidade do campo, eis que aqueles que acessam a esses programas não contam com assessoramento para os atos de gestão e tampouco tem aptidão em lidar com sistema documental implementado.

Os dados do censo agropecuário de 2006 revelaram que dos 11 milhões de pessoas ocupadas pela agricultura familiar, 7 milhões sabiam ler e escrever, o que representa 63% do total. No entanto, deste total, apenas 170 mil pessoas declararam ter qualificação profissional e apenas 169 mil pessoas exerciam atividades não agropecuárias (IBGE, censo agropecuário, 2006).

Tal situação indica que as pessoas ocupadas na agricultura familiar se voltam enormemente às atividades agropecuárias, com baixo índice de pessoal com qualificação profissional formalizada e que se ocupa de atividades fora do eixo de produção dos estabelecimentos rurais (atividades definidas pelo IBGE como “não agropecuárias”, que podem corresponder a atividades de artesanato, tecelagem, turismo na propriedade, etc.).

Percebe-se, em alguma medida, a predominante inaptidão ao exercício e a incompreensão dos procedimentos burocráticos, de ordem administrativa, por parte dos trabalhadores do campo, indicativo de que as políticas públicas, em tese, pensadas para a população rural não são sequer formuladas de acordo com a sua realidade, a ignorar as condições apresentadas por ela, e apenas reforçando a lógica empregada pelo sistema hegemônico de produção, que se conforma à forma jurídica e burocratizada.

No que concerne a isso, muito embora seja recorrente encontrar indicações de que os serviços de assistência técnica sejam a solução para a modernização da agricultura familiar (NAZARETH, 2004, p. 46), é certo que a implementação de políticas públicas incompatíveis com a vida rural representa uma prática de

assimilacionismo dos modos de ser e conhecer, modificando a estrutura original do trabalho familiar ou camponês para se adaptar à racionalidade formal/econômica dominante. Noutros termos: a exigência de conhecimentos técnicos e formais específicos ao agricultor pode acarretar no menoscabo de seus conhecimentos tradicionais de gestão do trabalho, modificando a sua forma de produção e reprodução social.

Os procedimentos de formalização das entregas de alimentos no caso do PAA, com a necessidade de preenchimento dos documentos, são um primeiro ponto sensível. Neste sentido, a fragilidade do aparelho estatal na busca por respostas também ganha notoriedade, eis que em dois anos de investigação policial, de 2011 até 2013, quando se deflagrou a operação, o procedimento policial não foi capaz de indicar precisamente o que ocorria no caso da associação Assis, se da existência de crime ou de mera confusão administrativa.

No que toca a esta burocracia paralisante, outro ponto de incongruência da lógica jurídico-formal da lei com a dinâmica rural que foi esclarecido de forma tardia consiste na possibilidade da substituição dos alimentos entre aqueles inicialmente propostos aos efetivamente disponíveis para entrega, eis que as substituições de produtos são permitidas mas deveriam se dar por meio de procedimento formal, previsto no Manual de Operações da CONAB (MOC), com o preenchimento de solicitação de alterações dos alimentos.

Trata-se de algo recorrente no programa o fato de que muito embora os agricultores tenham se comprometido à entrega de determinado alimento na proposta de trabalho, por vezes as intempéries ou outros contratemplos próprios do campo inviabilizam a produção daquilo que era registrado na proposta realizada à CONAB, demandando a substituição do alimento por outro, que deveria ser entregue em quantia a mais ou a menos, para que tivesse o mesmo valor daquele anteriormente indicado na proposta.

Ocorre que, mais uma vez, a dimensão da associação aliada à escassez de conhecimento técnico-formal prejudicou a regular observância de procedimentos administrativos de substituição de produtos.

Estas circunstâncias não foram consideradas a evitar o trajeto persecutório, assim como não foi considerado o fato de que a substituição dos produtos previstos para entrega (na proposta de participação) é situação natural e ordinária no contexto da lida rural, esta que é sujeita a intempéries (secas, geadas, temporais, etc.) que

podem inviabilizar, sem prenúncio, a colheita de determinados alimentos. De outro lado, a noção de sazonalidade se alia a isto, sendo comum a qualquer atividade relacionada à produção de alimentos, especialmente da agricultura familiar⁵³.

O que se observou no caso da operação Agro-fantasma foi um exemplo extremado de como opções técnico-burocráticas podem obstar e se sobrepôr às conquistas de natureza político-operacional, o que faz com que se conclua pela necessidade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e dos movimentos sociais retomarem o protagonismo na condução do programa (PEREZ-CASSARINO, *et. al.* 2017, p. 233).

Compreende-se, neste sentido, que somente a tomada de direção posta pelas reivindicações populares e pelos agentes diretamente envolvidos na execução do PAA seria capaz de assegurar que o programa se adaptasse às demandas dos beneficiários fornecedores, restaurando sua justificativa inicial de fortalecer este setor produtivo, da agricultura familiar e camponesa.

Em sede de conclusão, com relação às consequências geradas pela operação na associação Assis, com sede em Irati, Gelson Luiz de Paula, uma das lideranças, no ato de absolvição pública realizado em outubro de 2017, narrou o início e a formação da associação, indicando também como ela se enfraqueceu após o ano de 2013 e a operação policial.

O agricultor contou mais detalhadamente acerca do início das atividades de cultivo agroecológico a partir da formação/capacitação de cinco grupos – três na cidade de Irati e outros dois em Fernandes Pinheiro, ainda no ano de 2002:

Surgiram esses primeiros grupos lá em 2002, eram cinco grupos, três aqui em Irati e dois em Fernandes Pinheiro. Foram grupos pequenos de pessoas, só que depois, depois de muita formação, se iniciou o primeiro processo de comercialização, que foram as feiras. A primeira feira que nós fomos foi em Fernandes Pinheiro e aqui em Irati foram no pátio das escolas e depois passamos para as ruas, na frente das escolas, que foi, aqui em Irati, a primeira feira de alimentos agroecológicos. Depois dessa feira, a gente fundou a associação (Gelson Luiz de Paula. Ato de absolvição pública. Irati, 6 out. 2017).

⁵³ O principal aspecto da ideia de sazonalidade na agricultura é o de identificar as épocas/estações dadas ao plantio de determinados gêneros produtivos, o que demanda reconhecer o tempo de cada ciclo produtivo e sua respectiva estação, inviabilizando o fornecimento imediato de diversos produtos indistintamente. Esta lógica subjaz a lida no campo, mas é de difícil reconhecimento por parte dos intérpretes da lei, alijados dessa realidade.

Com relação à Assis e sua participação no PAA, Gelson relatou os avanços ano-a-ano, explicitando os números e o alcance da associação já em 2013:

Em 21 de dezembro de 2003 foi a fundação da Assis, em uma comunidade em [...] Fernandes Pinheiro, em que esses cinco grupos de agricultores agroecologistas, depois da formação dessa assembleia, foi formada a primeira diretoria e aí veio a possibilidade do primeiro projeto de compra direta, relacionado a 2002, 2003 e 2004, com esses cinco grupos de pessoas. Proposta com a CONAB a gente fornece alimento agroecológico para as creches, para as escolas e para entidades. Nesse ano foi um projeto de R\$ 68 mil, com quarenta famílias, numa média de R\$ 1.700,00 por agricultor. A gente iniciou com três creches, duas escolas e duas associações de bairro. R\$ 1.700,00 ao ano, isso em 2003. Cerca de 500 pessoas nessas entidades receberam os alimentos. A partir daí a associação veio nessa continuação, com seu crescimento e seu fortalecimento, foram criados novos grupos, várias parcerias, vários planejamentos, dinâmicas de grupo [...]. Foi preciso esforço e dedicação, e acreditar no projeto. Apesar dessas dificuldades, nós chegamos em 2013, que foi na época da operação Agro-fantasma, com 11 grupos de famílias agroecológicas, grupos em cinco municípios: Irati, Fernandes Pinheiro, Teixeira Soares, Inácio Martins e Rebouças... **Foram mais de 130 famílias, produzindo e entregando mais de 40 toneladas de alimento por ano, beneficiando mais de 50 entidades desses cinco municípios. Chegamos a executar quase 1 milhão de reais, entre PAA e PNAE para esses cinco municípios com os projetos que estávamos executando. Mais de 5.000 pessoas, entre agricultores e entidades, estavam sendo beneficiados por esse programa e pela associação** (Gelson Luiz de Paula. Ato de absolvição pública. Irati, 6 out. 2017).

Este levantamento numérico, realizado pela associação e que demonstra grande impacto regional, indica a eficaz realização das finalidades do PAA, eis que além das 130 famílias de agricultores também 50 entidades nos cinco municípios foram beneficiadas – atingindo e beneficiando próximo de 5.000 pessoas, que tiveram acesso a alimentos produzidos de maneira agroecológica.

De tal forma, parte importante dos objetivos esposados no artigo 2º do Decreto nº 7.775/2012 se demonstram alcançados. Recordando-se a previsão:

Art. 2º O PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e tem as seguintes finalidades:

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;**
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;**
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;**
- IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e**

nutrição nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; (Redação dada pelo Decreto nº 9.214, de 2017)

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e

IX - estimular o cooperativismo e o associativismo. (BRASIL, 2012).

Por isso, reforça-se que os ganhos obtidos pelo programa foram capazes de trazer a uma região de predominante fumicultura a prática do cultivo agroecológico, incrementando as condições de saúde, de trabalho e renda das famílias agricultoras, ao mesmo tempo em que permitiu crianças, estudantes e pessoas beneficiadas pela rede de assistência social o acesso a alimentos de qualidade. Todavia, tal dinâmica foi impactada diretamente, visto que associação, em 2017, contava agora tão só com cerca de 30 famílias, com antigas lideranças da associação, inclusive, se vendo impelidas ao trabalho assalariado urbano e se dividindo, agora, entre campo e cidade (PIMENTEL *et. al.*, 2017, p. 262).

O que se vê no caso da operação Agro-fantasma é o atuar normal do aparato estatal, que por meio de suas instituições de controle, das polícias e do juízo criminal, perpetram atos vazios em sua intencionalidade declarada, que é de tão somente de apurar a ocorrência de práticas criminosas, mas que podem vir talhados por outras razões e interesses.

No caso, o programa de alimentos e seus beneficiários – tanto os fornecedores de produtos como os recebedores – foram prejudicados, não pela condenação pela prática de crimes, mas sim pelo combate de uma dita corrupção no seio do programa, esta que não se verificou ao fim e ao cabo, a se ressaltar os retrocessos que tais perdas geram sobre importantes avanços para a concretização da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

É possível, neste contexto, compreender tais acontecimentos como atos violadores por parte do Estado, ou seja: como uma violência institucional, eis que o uso natural das instâncias de poder e controle desbordaram em consequências sociais já descritas em momento anterior, da desarticulação de política voltada ao combate à fome. A violência, compreendida por seus diversos ângulos – como física, epistêmica/simbólica, institucional, faz parte do processo histórico de

composição do Brasil, assim como compõe intrinsecamente os discursos jurídicos e a estrutura de poder estatal.

3. ESTADO, DIREITO E VIOLÊNCIA: DOS PROCESSOS HISTÓRICOS AOS PROCESSOS JURÍDICO-ESTRUTURAIS

A violência, ao contrário do conflito, não tem finalidade maior senão a tentativa de, utilizando-se da força (não necessariamente física, mas também política, econômica ou simbólica), por meio da degradação do outro, sobrepujar determinados interesses sobre os interesses alheios.

Tal fenômeno pode ser compreendido por mais de uma perspectiva. De um lado, os fenômenos de violência podem ser verificados no mundo em concreto, como formadores da estrutura material da vida de populações inteiras, verificados como processos materiais e de concretização externa, como é o caso da espoliação, da exploração física ou do genocídio.

De outra banda, há uma violência perpetrada como parte do funcionamento institucional de determinadas estruturas, que é sutil, mas que pode violar a liberdade ou a vida de parcelas da população, como pode acontecer com os atos dos poderes e aparatos instituídos legalmente (executivo, legislativo, judiciário, ou mesmo as polícias), o que se daria por meio de leis, medidas várias, decisões judiciais, entre outros – considerados seus efeitos.

Estas duas configurações da violência se refletem, em maior e menor medida, no caso da operação Agro-fantasma e seu contexto rural. Primeiro, é necessário relembrar que a questão se insere no centro de tensões ideológicas que são bem representadas por modelos diferentes de desenvolvimento rural, agrário e agrícola, cujos motes desencadeiam, em regra, também violências diversas, e especialmente física, caracterizada pelos aches a determinados grupos. Além disso, tal operação é exemplo da atuação estatal como força cogente que se sustenta em um discurso jurídico mantenedor de uma ordem de interesses específica, que se manifesta em forma de violência.

3.1. DAS MARCAS HISTÓRICAS DA VIOLÊNCIA NO BRASIL

Tomando por início a constituição de uma estrutura e identidade nacional, verifica-se que, na realidade rural, os processos violentadores trazem uma série de consequências trágicas e, por recorrentes, temporal e espacialmente, podem ser

elevados a um problema generalizado, como é o caso da violência no campo, dada sobre os conflitos agrários – cujas origens remetem à existência de frentes ideológicas incompatíveis e em disputa⁵⁴.

Neste ponto, a violência não pode ser compreendida em forma simplista, existindo uma série de enunciações teóricas que tentam revelá-la de maneira mais ou menos integral. Com isso, diversas representações e classificações são apresentadas no que diz respeito à violência relativa a conflitos pela ocupação e uso da terra como se vê em Girardi (2016), Tavares dos Santos (2000), Porto-Gonçalves e Alentejano (2009) e Feliciano (2016), que buscam desvelar a composição territorial brasileira por meio dos processos de violência no campo.

Neste sentido, Girardi refere que a violência pode ser direta ou indireta e pode ser ativa ou passiva. Isso significa que ela poderia ser física ou não e se dar pela ação ou pela omissão de alguém, em todo caso, passível de ter o Estado como perpetrador das ações e omissões, eis que a chamada violência indireta, por exemplo, bastante capciosa, pode ser expressada pela “prática simultânea do Estado e de fazendeiros e empresários através de ações políticas a favor do território do agronegócio e do latifúndio” (2016, p. 84-85).

Tavares dos Santos (2000, não p.) fala em cinco dimensões da violência. A primeira é a decorrente do estranhamento e afastamento do homem do mundo natural, que termina por gerar uma violência ecológica do homem contra ele próprio e contra a natureza. A segunda seria a violência agrária costumeira que se perfaria nas relações de dominação e exploração de classes, desde o sistema escravocrata até os dias atuais e que hoje é naturalizada pelas estruturas de dominação e se apresenta em variados modos.

A violência política, como terceira dimensão, é também decorrente de relações de dominação e seria exercida por meio da liquidação física dos opositores ou da impunidade de quem os liquida, ficando a cargo tanto dos particulares como do próprio Estado, quando da atuação arbitrária das polícias, da criminalização dos integrantes de movimentos sociais, da legitimação da grilagem de terras e da impunidade dos crimes contra trabalhadores rurais (TAVARES DOS SANTOS, 2000, não p.).

⁵⁴ Frentes que, considerado o contexto agrário, vem delineadas nos trabalhos de Fernandes (2014; 2008) pelos modelos da questão agrária e do capitalismo agrário.

A quarta dimensão exposta por Tavares dos Santos (2000, não p.) também é relativa à atuação do Estado, quando realiza programas de colonização de terras de maneira inadequada e incompleta, desassistindo os contingentes populacionais rurais e abandonando-os em meio ao processo de colonização, o que se considera “uma irracionalidade ecológica, agronômica e econômica, imanente à racionalidade político-ideológica dos programas de colonização”.

Por fim, a última dimensão exposta é a da violência simbólica, conduzidas pelo discurso, desde aqueles de colonização que induzem a uma mensagem favorável irreal (de finalmente sanar o problema de terras) até os discursos de mortes, ao se anunciá-las ou jurá-las (TAVARES DOS SANTOS, 2000, não p.).

Noutras exposições, como na realizada por Porto-Gonçalves e Alentejano (2009) há a distinção entre violência pública e privada. Enquanto a privada se referia àquela feita de mão própria pelos sujeitos violadores de direitos, tendo como indicadores os números de assassinatos de pessoas relacionadas à luta pela terra e de expulsões de famílias de terras ocupadas, a violência chamada de pública se originaria no Poder Público – em geral no Poder Judiciário –, o que se verifica nos despejos (reintegrações de terra) e nas prisões (PORTO-GONÇALVES, ALENTEJANO, 2009, p. 109).

Essas classificações apresentadas em grande medida coincidem. É inegável, no entanto, a existência de violência que se põe como tal – a física, concreta e real – e outras tantas, que funcionam como violação simbólica ou violação de direitos legitimada, ou, ainda, como chama Feliciano (2016), em violência disfarçada e que mais adiante serão trabalhadas a partir da perspectiva de Benjamin (2013) e Žižek (2016).

No entanto, essa violência atual decorre do processo histórico de composição do social brasileiro, sempre marcado por situações de violação do povo.

A chegada de colonizadores portugueses, em 1500, marca o início de uma sequência de processos de espoliação de terras, de exploração de povos e da natureza e da imposição de costumes e crenças, razão pela qual não se incorre em erro ao afirmar que o passado colonial é raiz da violência progressiva e permanente, enfrentada até os dias atuais.

Por certo que o processo de colonização, como se deu nas terras brasileiras, representa, fundamentalmente, a invasão de um espaço já ocupado, a submissão

dos povos originários em todas as suas formas de representações sob a ameaça das armas estrangeiras, além da própria exploração desses povos e da natureza.

Os portugueses ao chegarem nas terras de além-mar, não alcançaram o esperado território das índias, mas se depararam com gentes desconhecidas, habitando um espaço natural inexplorado, que contrastavam com os modos europeus de viver.

De acordo com Marchant (1943, p. 36), o primeiro contato entre colonizadores e povos originários não foi marcado pela violência (entendida como física), mas sim pelo escambo e pela troca de quinquilharias, com o aliciamento de mão-de-obra indígena.

De outro lado, se é possível dizer que o primeiro contato português não foi de violência concreta (evidente e real), não é possível olvidar que a apropriação da terra e a propriedade privada são tratadas por Lima (1988, p. 15) como uma imposição cultural dos colonizadores, ainda que se concretize de maneira mais elaborada apenas em momento posterior à imediata chegada portuguesa.

No Brasil, antes da chegada dos colonizadores, a visão de território e de vida operada pelos povos indígenas era de que o lugar de vida era um bem coletivo destinado ao uso e sobrevivência daqueles que o habitavam, de maneira que a repartição de benesses não se realizava sobre o espaço ocupado, mas sim sobre os frutos dele decorrentes, buscando prover o grupo (SOUZA FILHO, 2003, p. 50).

Não se falava, portanto, em disputar ou dividir a terra, verificando-se que a expropriação dos povos originários pelos europeus, além de seu aliciamento e subordinação cultural, constituiu, cada qual, também, violências relacionadas ao processo de colonização.

O período chamado pré-colonial ou de colonização de feitorias (entre 1500 e 1531) foi marcado pela exploração de pau-brasil. Conquanto, a pura exploração de madeira não significou forma efetiva de colonização e, diante da pressão exercida por outras nações na América, como a francesa, o interesse de Portugal em ocupar e explorar definitivamente o Brasil se aflorou (LINHARES, 2000, p. 54-57).

Neste período, concomitantemente às pressões de outras nações europeias, a política de não violência utilizada pelos portugueses em relação aos indígenas entrava em declínio (GUIMARÃES, 1989, p. 10). De tal maneira, a força e a violência propriamente dita passaram a ser empregadas.

O massacre dos povos originários, foi, portanto, decorrência do exercício da dominação da metrópole e se aperfeiçoa como outro estigma da violência colonial, eis que as populações originárias foram de tal modo dizimadas que sequer é possível estimar numericamente as perdas atribuídas à matança de indígenas.

Neste exato sentido que descreve Souza Filho (1992, p. 34-35) ao indicar que apenas de maneira muito parca é viável deduzir quantitativamente a presença indígena atual no continente americano, tornando-se um objetivo praticamente impossível estimar os números de quinhentos anos atrás.

A fim de tão somente dimensionar as perdas havidas na América e, conseqüentemente no Brasil, tem-se a menção de Souza Filho à obra do Frei Bartolomé de Las Casas, que computou, somente nos anos por ele relatados, mais de 3 milhões de indígenas mortos pelos conquistadores em Santo Domingo, mais de um milhão na Nicarágua, 3 milhões em San Juan, Jamaica e Cuba, 4 milhões no México, 2 milhões em Honduras, 5 milhões na Guatemala, 4 milhões no Peru, totalizando mais de 24 milhões de mortos, sem considerar os mortos de Quito, Reino de Granada, Popayan, Xalisco e outros (CASAS, 1985, p. 475 *apud* SOUZA FILHO, 1992, p. 36).

Neste tom, não é de se ignorar que o genocídio indígena é outra forma histórica da violência, com resultados concretos monumentais no que diz respeito ao extermínio dos povos.

Visto isso, o período de mão-de-obra escrava, na qual os negros, que passaram a integrar o Brasil por volta de 1549, sob a condição de propriedade da classe senhorial branca, se mostra como mais um processo brutal. De acordo com Moura (1992, p. 15) o negro foi o grande sujeito colonizador do Brasil, o que fez, no entanto, sob as piores condições possíveis, eis que o tratamento cedido a ele era equiparado ao de animais, sem direitos, que podia ser vendido, trocado, castigado, mutilado ou morto sem qualquer intervenção de defesa.

O negro dentro do sistema colonial exercia papel fundamental nos mais diversos eixos de atividades produtivas e de serviços, era a fonte de trabalho e a fonte de riqueza dos exploradores. A suposta condição de desumanidade negra foi naturalizada no Brasil a ponto de fazer perdurar por mais de três séculos o sistema escravagista.

Na produção de Moura (1987) fica destacada a contínua resistência do negro, por meio dos quilombos, tratando deles como uma das mais legítimas formas

de oposição ao sistema escravagista, anotando que eles ocorriam em todo território brasileiro, ou onde quer que existisse escravidão. O autor relata a formação e manutenção de diversos quilombos com formas de subsistência, economia e cultura distintas, além da identidade coletiva assumida por conta de seus ideais libertários.

Indubitável, pois, que o sistema de trabalho escravo também foi pautado fundamentalmente em violência contra determinado segmento populacional, violência física, mas também simbólica e política, visto que havia expressa outorga de legitimidade por parte do Estado, enquanto ordenador não só do espaço social, mas também do controle do tráfico de escravos e de sua gestão comercial.

Bem por isso, Boff (2016, p. 28-29) traz que há na história brasileira ao menos quatro sombras que originaram os fenômenos da violência no campo atual. Para ele, o passado colonial, o genocídio indígena, a escravidão – todos mencionados – e, também, a Lei de Terras (nº 601 de 1850) foram os principais marcos que culminaram nos cenários posteriores.

Com relação ao ato legal, a Lei de Terras, ela representa marco fundamental da questão territorial e agrária brasileira. A concessão pela Coroa portuguesa foi a primeira forma de se tornar possuidor de terras brasileiras, o que deu forma ao sistema de sesmarias e em momento posterior ao sistema de posses. Até 1850 não havia regulamentação das terras, o que se concretizou no diploma normativo da Lei nº 601, que regulamentou a posse e condicionou a aquisição de terras ao meio exclusivo da compra.

Tal norma se constituía de dois eixos centrais: o problema das terras e a questão da imigração, eis que foi produzida no contexto da transição do trabalho escravo ao livre.

Assim, esse instrumento normativo revalidava as sesmarias e as concessões tidas até então e que estivessem cultivadas e com morada habitual. Com relação às posses, elas eram legitimadas quando cultivadas/habitadas e com caráter de mansas e pacíficas, podendo incluir terra contígua a ela. O cultivo era o critério decisivo no caso de disputas de terras (SILVA, 1996).

Ocorre que o fim maior da lei era de impedir o acesso à terra de imigrantes pobres (para garantir a mão-de-obra aos latifúndios), visto que aquisição de lotes por parte dos trabalhadores significaria o estancamento da expansão agrícola cafeeira e também uma crise na disponibilidade de mão-de-obra.

Desse modo, sendo a compra o único meio de aquisição de glebas, os valores destas deveriam ser altos, ou, de acordo com a teoria utilizada – Teoria de Wakefield – deveriam corresponder a um “preço suficiente”, cujo mote era justamente forçar o trabalho de imigrantes e demais homens livres nas fazendas, até que juntassem quinhão para adquirir suas próprias terras (SILVA, 2008).

A formulação de José de Souza Martins (1990) se dá sob este contexto, diagnosticando ele que se fosse o homem cativo, a terra poderia ser livre, todavia, a partir do momento em que o homem ganhasse a liberdade, a terra deveria se fazer cativa. Isso quer dizer que, do ponto de vista capitalista, o interessante era manter o trabalho assalariado e os produtores de riqueza (trabalhadores) alijados dos meios de produção (da terra). As cercas do latifúndio se erguem a partir do momento em que o homem pode ter acesso à terra como meio de subsistência.

De se observar, ademais, que os negros libertos não foram beneficiados como nenhum mecanismo público de incentivo de colonização agrícola, inexistindo conformação deste grupo com o novo cenário das terras ocupadas segundo os critérios da lei.

A violência presente aqui se torna mais elaborada, mas nem por isso menos perniciosa. O aparato legal assumiria os interesses das classes dominantes e dessa forma manteria os trabalhadores em situação de subjugo aos interesses econômicos preponderantes.

Por fim, Tavares dos Santos (2000) é preciso ao indicar, quando trata da violência agrária costumeira, que:

Esta violência foi exposta, ou desnaturalizada, pelos movimentos sociais, dos quilombos aos movimentos messiânicos e ao banditismo social, os quais, na própria radicalidade de suas tentativas de construção de uma outra ordem social, denunciavam o caráter violento da sociedade escravista e pós-escravista (TAVARES DOS SANTOS, 2000, não p.).

Além dos anteriores movimentos de resistência dos quilombos, os levantes, revoltas e massacres camponeses ocupam os capítulos recentes dos marcos da violência agrária, refletindo os mais complexos conflitos sociais ao longo, principalmente, do século XX.

A Guerra de Canudos (1896-1897) e a Guerra do Contestado (1912-1916) representaram retrato da violência, pois no primeiro caso, durante um ano de lutas entre camponeses e exército, as baixas daquele lado resultaram em mais de 5 mil

mortos, além de grande prejuízo também ao adversário. No caso do Contestado, pode-se tê-la como a maior guerra popular da história contemporânea do Brasil, pois abrangeu mais de 20 mil rebeldes e teve saldo aproximado de 3 mil mortos (OLIVEIRA, 1994, p. 20-21).

De acordo com Souza Filho, tanto Canudos como o Contestado são os maiores movimentos, dentre outros, que representam a “reação contra a ofensiva da nascente república de desocupar terras de camponeses e integrá-las no sistema jurídico proprietário em nome da elite política e econômica” (2003, p. 104).

No Nordeste e também no Sul do país, aqueles que mereciam a repressão e que foram chamados de bandidos em Canudos e Contestado eram pessoas que viviam na terra e que resistiam à tomada dela por quem apresentava os títulos de propriedade cedidos pelo governo. A resistência à ingerência estatal é de origem às guerras camponesas, caracterizadas pela tentativa de reagir à violência do Estado (SOUZA FILHO, 2003, p. 104-105).

Muito embora à época dos movimentos camponeses de resistência não houvesse uma formulação teórica e de reivindicação ao Estado de uma reforma agrária⁵⁵ o povo do campo sabia, no caso do conflito ocorrido no Paraná e Santa Catarina, intuitivamente, que o imbróglio e o problema central residiam na legitimidade atribuída a títulos de terras de pessoas que sequer ocupavam ou conheciam a área (SOUZA FILHO, 2003, p. 105).

Desde muito, e por diversas vias, a ausência de um projeto eficaz e efetivo de reforma agrária – ou de distribuição racional e equânime de terras – gerou disputas e conflitos tendentes ao uso da violência. Os embates, desde o tempo do Brasil-colônia passaram cada vez mais a se relacionar com a possibilidade da reprodução social de modos diferenciados sobre o território, eis que a produção agrícola não-capitalista e as terras fora do mercado (de indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no geral) se demonstraram incompatíveis com o sistema econômico implantado, se travando, diante disso, litígios até hoje não solucionados e que se revelam em tensionamentos atuais.

De outro lado, a violência, sempre tão característica da ocupação de terras brasileiras, se mostra cada vez mais elaborada/sutil e os mecanismos e as

⁵⁵ Mesmo porque a luta pela terra só passa a se articular de maneira mais distinta a partir da década de 1940, com o advento das ligas camponesas (GIRARDI, 2016, p. 93).

tentativas de integrar os “sujeitos fora do mercado” são permanentes, podendo se dar por meio de uma violência indireta a partir do momento em que o Estado e a classe detentora do capital passa a implementar políticas que favorecem a territorialização do agronegócio e do latifúndio e tentam solucionar conflitos com a integração dos camponeses ao mercado capitalista (FERNANDES, 2014, p. 48; GIRARDI, 2016, p. 84) – o que pode se dar, também, minando projetos políticos que favorecem a emancipação e o afastamento de determinados contingentes do sistema do capital.

É possível verificar, ainda, que os processos de violência são inerentes ao processo histórico, marcado pela espoliação e exploração de alguns sobre outros, a representar interesses hegemônicos que se consolidaram no tempo. No caso, a forma histórica da violência presente nos tempos atuais, de maneira marcada e computável, é a violência no campo contra aqueles que usam do território e o ocupam com conotações diversas do modo produtivista do capital, notabilizando as incompatibilidades ideológicas existentes e que se refletem, noutros momentos, nas esferas de poder estatais.

3.2. UMA VIOLÊNCIA VISÍVEL: ALGUNS NÚMEROS SOBRE O CAMPO BRASILEIRO

Os levantamentos realizados ano-a-ano pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) são importante fonte de dados relativos à violência rural, visto que desde 1985 estão registradas e publicadas as informações acerca de ataques contra as pessoas, contra as posses e contra o modo de vida da população rural, estas que são formas em que o processo de violência se apresenta de maneira real, visível, mensurável.

Os dados relativos ao ano de 2016 demonstram, em cenário geral, a estabilização dos conflitos rurais, mas com significativo incremento nos números que dizem respeito aos ataques contra a pessoa (representado pelo número de assassinatos, que teve aumento de 22% com relação ao ano anterior) e também com aumento de conflitos alusivos à terra (CPT, 2016).

A Tabela 2, extraída da publicação anual relativa ao ano de 2016, traz números alusivos aos conflitos relacionados à terra, ao trabalho, à água, bem como

conflitos referentes aos tempos de seca, política agrícola e garimpo (disposto sobre a sigla de “outros”).

A conclusão extraída por Boff a partir dos números divulgados é a de que “2016 foi o ano mais violento destes últimos dez anos. E isso se inscreve no quadro da grave crise política que se abate sobre nosso país. Aproveitando-se da mesma, o latifúndio e o agronegócio sentiram-se livres para atuar” (BOFF, 2016, p. 30).

Detalhe importante é de que, como alertava Fernandes (2008, p. 178), é necessário desmistificar a relação entre a luta pela terra e os conflitos existentes, como se a ocupação de terras improdutivas os gerasse, o que vem bem representado nos dados da CPT, eis que houve uma brusca diminuição dos números de retomadas de terras e ocupações entre 2007 e 2016, enquanto os conflitos referentes à terra aumentaram.

Neste sentido, em 2007 foram contabilizadas 364 ocupações/retomadas de terras, com 48 acampamentos, já em 2016 estes números foram reduzidos a, respectivamente, 194 e 22, enquanto os conflitos relacionados a terra saíram de 1.027 em 2007 para 1.295 em 2017, como se vê na tabela.

Ademais, os números crescentes de assassinatos (cujo saldo de 2016 é o maior desde 2003) representa tendência de ascensão, se verificado o histórico recente, com elevação ano-a-ano, pois de 2014 a 2016 o aumento foi vertiginoso.

TABELA 2 – Conflitos no campo (2007- 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conflitos por Terra										
Nº de Ocorrências	615	459	528	638	805	816	763	793	771	1.079
Ocupações/Retomadas	364	252	290	180	200	238	230	205	200	194
Acampamentos	48	40	36	35	30	13	14	20	27	22
Total	1.027	751	854	853	1.035	1.067	1.007	1.018	998	1.295
Assassinatos	25	27	25	30	29	34	29	36	47	58
Pessoas Envolvidas	612.000	354.225	415.290	351.935	458.675	460.565	435.075	600.240	603.290	686.735
Hectares	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019
Conflitos Trabalhistas										
Trabalho Escravo	265	280	240	204	230	168	141	131	80	68
Assassinatos	1	1		1			1			
Pessoas Envolvidas	8.653	6.997	6.231	4.163	3.929	2.952	1.716	2.493	1.760	751
Superexploração	151	93	45	38	30	14	13	10	4	1
Assassinatos				1			2		1	1
Pessoas Envolvidas	7.293	5.388	4.813	1.643	466	73	142	294	102	2
Total	416	373	285	242	260	182	154	141	84	69
Conflitos pela Água										
Nº de Conflitos	87	46	45	87	68	79	93	127	135	172
Assassinatos	2		1	2		2	2		2	2
Pessoas Envolvidas	163.735	135.780	201.675	197.210	137.855	158.920	134.835	214.075	211.685	222.355
Outros (3)										
Nº de Conflitos	8			4		36	12			
Assassinatos										
Pessoas Envolvidas	3.660			4.450		26.005	1.350			
Total dos Conflitos no Campo Brasil										
Nº de Conflitos	1.538	1.170	1.184	1.186	1.363	1.364	1.266	1.286	1.217	1.536
Assassinatos	28	28	26	34	29	36	34	36	50	61
Pessoas Envolvidas	795.341	502.390	628.009	559.401	600.925	648.515	573.118	817.102	816.837	909.843
Hectares	8.420.083	6.568.755	15.116.590	13.312.343	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019

Fonte: Dados de CEDOC Dom Tomás Balduino – CPT. (CPT, 2017, p. 24).

A publicação relativa a 2016, além dos dados numéricos, traz estudo acerca dos atos do poder executivo e legislativo que são considerados retrocessos do ponto de vista da justiça agrária e que representam tentativas de avanços do agronegócio e do latifúndio, aproveitando-se do momento de crise política e de ruptura democrática.

Conforme os dados elencados por Mitidiero Júnior, Martins, Santos Silva e Nascimento (2017, p. 92), além dos desarquivamentos de projetos de leis antigos com conteúdo prejudicial à luta pela terra, em 2015 foram iniciados 7 projetos de leis que se somaram ao número extraordinário, em 2016, de 11 novos projetos de lei e 29 propostas de decretos legislativos para reversão de direitos já adquiridos, totalizando 40 ações consideradas de ataque à população rural só no ano de 2016, o que se reputaria à instituição de um golpe político à presidência da república.

Nestes números estão incluídos as Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) e as reformas estruturais manejadas nos setores da previdência, do trabalho e da educação, além das tentativas de obstacularizar a demarcação de terras indígenas e a titulação de terras quilombolas – situação que é fruto da composição do parlamento, que detém, dentre seus 513 deputados, uma bancada ruralista composta por 207 deputados, ficando atrás apenas da bancada das construtoras (com 238 deputados) e da bancada empresarial (com 208 deputados) (MEDEIROS *et al.*, 2017 *apud* MITIDIERO JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 91).

À parte disso, o ano de 2017 não se revela como tempo de paz, visto que presenciou cenas de guerra, a saber: o massacre no assentamento do município de Colniza, Mato Grosso, no dia 20 de abril, que deixou nove mortos, precedidos por tortura e métodos crueis; o ataque aos indígenas Gamela, no Maranhão, em 30 de abril, quando um grupo indígena foi surpreendido por homens encapuzados que deixaram 22 feridos, dois com as mãos decepadas e cinco atingidos com disparos de arma de fogo, havendo relatos de ferimentos com golpes de facão e pauladas; e, ao fim, no dia 24 de maio, o massacre de Pau D'Arco, em que dez camponeses foram mortos pela polícia do estado do Pará em um suposto confronto que apenas deixou baixas de um lado⁵⁶.

⁵⁶ Tais acontecimentos que levaram a Articulação das Pastorais Sociais do Campo (Cimi, CPT, CPP, SPM e Cáritas brasileira) à elaboração de editorial contundente na edição de maio de 2017 da publicação Porantim. Disponível em: https://cimi.org.br/pub/Porantim/2017/Porantim395_Mai2017.pdf. Acesso em 18 nov. 2017.

Outras formas de violência podem simplesmente entrar para uma “cifra oculta” das estatísticas da CPT, porque não passíveis de quantificação e por não serem sequer compreendidas como violência, que pode ser o caso de investigações e de prisões não relacionadas diretamente com a luta pela terra e movimentos sociais do campo.

As prisões da operação Agro-fantasma, nesse sentido, não despontariam como objeto a ser computado, porque, a princípio, não guardariam relação com a luta pela terra, não se dariam no seio de conflitos pela terra, pela água ou conflitos trabalhistas, não seriam vistos de forma evidente como violência e tampouco seriam relacionados, como acontece com os outros conflitos, à necessidade de estancar os processos de territorialização e de expansão do poder político e econômico do agronegócio.

3.3. OUTRA VIOLÊNCIA: COMPREENSÕES DO ESTADO, DO DISCURSO E DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS

A violência foi fator que moldou a estrutura territorial e social brasileira. Atualmente, ela é verificada de modo mais evidente nos casos relacionados à ocupação e uso da terra, conforme os dados computados pela Comissão Pastoral da Terra, naquilo que se poderia caracterizar como uma violência subjetiva, pois visível e claramente determinada, tal qual mencionada por Zizek (2014).

Noutro sentido, no entanto, mesmo na história nacional, é possível observar situações nas quais o Estado, por meio de seus poderes instituídos, foi responsável por perpetrar atos violadores da liberdade e da vida de parte da população, como foi o caso da Lei de Terras promulgada em 1850, por exemplo, que impossibilitou o acesso de parcela do povo à terra, em nítida ação de exclusão, o que se configura pela atuação normal dos poderes estatais e que poderia levar a se reconhecer a existência de uma violência sistêmica, inerente a um sistema político ou econômico (ZIZEK, 2014, p. 24) ou mesmo de uma violência mítica, relativa à instauração de um direito e de um poder (BENJAMIN, 2013, p. 147-148).

A violência relacionada ao Estado e ao Direito não tem uma forma determinada, podendo revelar-se intrínseca ao discurso jurídico e às instituições de poder. Entende-se por violência, neste sentido, as ações, permanentes ou não,

coordenadas à redução de direitos e ao afastamento do povo da possibilidade de decidir seu próprio caminho, do poder de livremente determinar-se.

Neste cenário, o Direito aparece como aparato do poder estatal e pode ser compreendido em sua gênese e validade por meio de suas duas principais teorias jurídicas, ou ideologias, a do direito natural e a do direito positivo⁵⁷. A primeira ideologia remetendo a princípios pré-determinados da existência humana, buscando um parâmetro de justiça para as normas formuladas e a segunda teoria/ideologia entendendo o Direito como norma posta, como ordem, e, dessa maneira, como aparato justo⁵⁸ (LYRA FILHO, 1982, não p.).

O Direito positivado, como norma posta, se revela como uma estrutura de normas e regras marcadas pela hierarquização e coerência de um conjunto fechado, cujo ápice e parâmetro de validade maior é a constituição. Esse discurso posto na constituição mormente narra as visões de mundo e cultura sobre as relações do homem, da sociedade e da natureza, que se traduzem também em versões de como obter progresso e desenvolvimento (MÉDICI, 2012, p. 119).

Ocorre que mesmo o discurso constitucional e o diploma a ele correspondente, tomado como norma superior, são resultados e vão ao encontro de perspectivas geoculturais e históricas dominantes no que diz respeito às formas de compreender o desenvolvimento e o progresso, como ocorre tanto no caso das constituições liberais como nas sociais⁵⁹, cujos discursos são veiculados por imagens/representações que agem como vetor da constituição (MÉDICI, 2012. p. 122).

⁵⁷ A ideologia, portanto, é uma crença falsa, uma “evidência” não refletida que traduz uma deformação inconsciente da realidade. Não vemos os subterrâneos de irreflexão em que a fomos buscar e, ao contrário, ela nos traz a ilusão duma certeza tal que nem achamos necessário demonstrá-la. Raciocinamos a partir dela, mas não sobre ela, de vez que considerá-la como objeto de reflexão e fazer incidir sobre aquilo o senso crítico já seria o primeiro passo da direção superadora, isto é, iniciaria o processo da desideologização (LYRA FILHO, 1982, p. 9).

⁵⁸ O positivismo, de qualquer sorte, é uma redução do Direito à ordem estabelecida; o iurisnaturalismo é, ao contrário, um desdobramento em dois planos: o que se apresenta nas normas e o que nelas deve apresentar-se para que sejam consideradas boas, válidas e legítimas (LYRA FILHO, 1982, não p.).

⁵⁹ Al constitucionalismo liberal le corresponde el pensamiento económico clásico acerca de los beneficios del libre comercio, la ventaja comparativa de las naciones y la división internacional del trabajo. Dicho orden económico es entendido como un marco natural que aparece “ya siempre dado”, implícito en el texto constitucional.

Al constitucionalismo social le corresponden, en cambio, narrativas desarrollistas que buscan, vía programas y directivas constitucionales, vincular al legislador y a los gobernantes a objetivos, y pese a que su contenido económico se esparce por todo el texto constitucional, suelen contener las constituciones que se ubican en esta modalidad, un capítulo acerca del “orden económico-social” (MÉDICI, 2012. p. 125).

Assim, é possível deduzir a reprodução de uma perspectiva particular como se universal fosse. Tal processo é indicado também por Restrepo que aponta um processo de “sutura”, pelo qual uma visão particular consegue, por meio da elaboração de um símbolo de identidade e unidade de todo um sistema, se passar por visão universal (RESTREPO, 2011, p. 48).

Neste sentido, todo o ordenamento jurídico, incluindo os discursos constitucionais decorrentes, que obrigam e desobrigam seus cidadãos, tem complicações no que diz respeito à sua validade e legitimidade de seus termos. A validade desses discursos pode ser questionada a partir mesmo da origem da norma posta, eivada da ideologia liberal, que tenta colocar a própria palavra como base fundacional do sistema jurídico e como validade dela mesma, a evitar minar-se de críticas partidas do plano real/concreto, o que culmina em elaborações como a da “norma fundamental/suposta” (*Grundnorm*) de Kelsen (RESTREPO, 2011, p. 53).

Desse ponto de vista, do direito positivado, nos discursos constitucionais, tanto no caso das constituições liberais como das sociais, há a ideia de hierarquização, com a criação de uma imagem simbólica que permite tornar tal discurso parâmetro de validade, o que, no entanto, compreende Médici, só é adequado em um contexto de sociedade culturalmente homogênea, em que o Direito seja apenas um, criado e manejado exclusivamente pelo Estado, com validade, em última instância, na violência pública (MÉDICI, 2012, p. 119).

Isto não poderia se aplicar, portanto, às realidades multifacetadas culturalmente, como é o caso de um país povoado por uma diversidade de gentes, no qual o processo da criação do consenso do discurso é problemático, relação que se confirma também no que tange à toda a América Latina.

A conclusão a que chega Médici, após se aproximar da teoria da libertação de Enrique Dussel, é de que a constituição não gozaria da soberania que atribuem a ela, exceto no caso de entendê-la nos termos de um fetichismo normativo constitucional – mesmo que se compreenda que ela representa historicamente os processos de construção social (pois sempre tidos à parte dos excluídos) (MÉDICI, 2012, p. 121).

Isto porque a ética da libertação e a política da libertação de Dussel pressupõem a vontade dos sujeitos e o consenso comunitário como origem e legitimação das tomadas de decisões – fazendo com que o sistema jurídico perca legitimidade com relação aos excluídos dessa soma considerada, aqueles que são

vítimas e oprimidos, que não participam do todo que origina o sistema. Desse contingente não representado pelo sistema é que surgiriam as correntes críticas contra-hegemônicas, que forçariam um movimento novo de interpretação constitucional, questionando o sentido de constituição e construindo novos direitos (MÉDICI, 2012, p. 121).

Posto isso, é de se ver que a teoria crítica constitucional de Médici alude a categorias interessantes para explicar a atuação estatal diferenciada à parte da população, que na maior parte das vezes corresponde à norma recrudescida, à sua forma violenta.

Segundo este autor, as constituições tentam remediar as diferenças existentes entre os diversos grupos mais ou menos reconhecidos pelo Estado, prevendo o instituto da igualdade jurídica. Na América Latina, as constituições que buscaram essa via, e assim ignoraram a existência de diferenças sociais de classe, gênero e cultura, sob o espectro da colonialidade do poder e do saber e dessa maneira se revelaram ineficazes naquilo que se propunham assegurar – pois não se efetiva uma igualdade real (MÉDICI, 2012, p. 131).

Tal fenômeno foi identificado por Marcelo Neves e definido como “constitucionalização simbólica”, caracterizado pelo deslocamento do sentido manifesto da norma (denotativo) para um sentido latente (conotativo) e que termina preponderando sobre aquele (NEVES, 1994 *apud* MÉDICI, 2012, p. 131). Tratando-se, pois, da prevalência de uma função simbólica da Constituição, de pouca concreção/efetividade de suas normas.

Neste contexto complexo de pluralismos e de desigualdades diversas, a ineficácia das normas constitucionais tenderia a reforçar o poder de outros campos, como o econômico, político e religioso, além dos interesses de grupos dominantes (MÉDICI, 2012, p. 132).

E partindo desse panorama que se torna viável identificar a existência de sujeitos que detêm uma “sobreintegração”/ “sobrecidadania” enquanto outros detêm uma “subintegração”/ “subcidadania” – sendo que para aqueles somente há uma eficácia superior do direito no que diz respeito aos princípios de igualdade (MÉDICI, 2012, p. 132).

A “sobrecidadania” é correspondente aos grupos sociais que têm a capacidade de ascender e influenciar o aparato estatal, conduzindo-o conforme seus interesses, mas sob a justificativa da proteção da “ordem social” e sendo capaz,

inclusive, de não observar as disposições constitucionais nos momentos que lhes são mais oportunos. O problema do constitucionalismo tido na América Latina é que sua indisponibilidade e sua imparcialidade são descontínuas e segmentadas, desiguais e combinadas, de modo que o direito é aplicado segundo as práticas sociais dos sobrecidadãos (MÉDICI, 2012, p. 132).

Ao contrário, a “subcidadania” traz um caráter de implementação, acesso e interpretação restrita das normas constitucionais para determinadas pessoas, estas que não têm um rol significativo de direitos sob a sua perspectiva, mas que são mais vulneráveis às experiências constritivas do Estado, como seu poder de punição e repressão (MÉDICI, 2012, p. 132).

Fica evidente na crítica e na indicação da “subcidadania”, que há contingentes populacionais que participam em menor medida do sistema jurídico, sem ter chance de influenciá-lo ou de direcioná-lo segundo suas intenções, mas que continuam sujeitos à norma positivada e à interpretação atribuída pela elite ilustrada que opera o Direito.

A violência do discurso jurídico e constitucional, denotada a partir da exclusão das gentes e de sua neutralização, ganha evidência também quando se observa as estruturas dos poderes instituídos do Estado, em especial o judiciário, eis que muitas vezes aquele poder constituinte dito soberano que resultou na norma constitucional é usurpado pela esfera decisória judicial, ficando a norma (material político) à mercê de seus intérpretes.

Reside aí, portanto, um dos problemas centrais do direito, que por ser composto por processos sofisticados se limita à uma elite ilustrada e intelectualizada, esta que se utiliza de proposições criadas no campo político para, ao fim, tornar esse material definições de regras de direito, que é o que mormente ocorre nas mãos dos intérpretes jurídicos (KRAMER *apud* RESTREPO, 2011, p. 80).

Tal consideração pode ser observada, segundo o trabalho de Restrepo, especialmente no caso paradigmático que inspira o controle concentrado de constitucionalidade, do caso de *Marbury v. Madison*, no qual o julgado representa a transformação da interpretação constitucional à interpretação de regras de direito (2011, p. 92).

O apego à normatividade e à ordem induz contrariamente ao que se poderia esperar de um processo de decisão popular, que deveria se demonstrar aberto a

múltiplas rupturas, perspectivas diversas e ao dissenso, às escolhas de um povo plural.

Bem por isso que Restrepo aponta, sob outro contexto⁶⁰, que a ordem deve de ter, aos olhos de alguns, um atributo tão íntimo e ontológico que justifique o fato de se sobrepujar à liberdade. Ressalta o autor que a ordem sem nenhum caráter político – sem a participação do povo – pode ser tanto a ordem do campo de concentração, como da prisão ou do manicômio (RESTREPO, 2011, p. 83).

Noutra perspectiva, que não a da crítica constitucional, é possível se aproximar do pensamento criminológico, com relação a elaboração das normas criminalizadoras e de sua interpretação, eis que estas são vistas como aquelas aptas a manter a ordem e a paz social.

No que diz respeito a este aparelhamento das ciências jurídicas criminais, as teorias da sociologia do conflito, buscam, justamente, desmistificar a existência de um princípio do interesse social a ser protegido pelo direito penal/punitivo (buscando afastar-se da ideia de um suposto consenso social), do mesmo modo que se insurgem contra a idealização do crime como algo natural e patológico, são teorias que, em suma, buscam superar a “ideologia penal da defesa social” (BARATTA, 2011, p. 143).

Tem-se claro, neste raciocínio teórico, que “os interesses que estão na base da formação e da aplicação do direito penal são os interesses daqueles grupos que têm o poder de influir sobre os processos de criminalização” e que a “criminalidade, no seu conjunto, é uma realidade social criada através do processo de criminalização” (BARATTA, 2011, p. 119).

As categorias de “sobrecidadania” e de “subcidadania” permanecem nítidas mesmo ao trocar as lentes teóricas da interpretação da realidade. Os criminalizados são, mais uma vez, os excluídos das possibilidades de se fazerem ouvir nas instâncias de elaboração do poder.

De outro modo, as massas criminalizadas, excluídas, podem ser observadas com relação ao Estado estruturalmente considerado, a partir de sua capacidade de

⁶⁰ O autor se dedica a questionar a viabilidade de um constitucionalismo verdadeiramente popular ao invés de um ordenamento jurídico estável e fechado, criticando àqueles que se opõe a isso e apontam uma suposta instabilidade grave que o ordenamento sofreria no caso de efetivada a participação popular (RESTREPO, 2011, p. 83).

gestão da pobreza e dos pobres, tese que compôs os trabalhos de Loïc Wacquant (2001).

Como se viu no decorrer de todo o trabalho, a pobreza pode ser alvo e preocupação de uma série de políticas públicas de atendimento e combate à miséria, incluindo aquelas voltadas ao enfrentamento da fome e ao fortalecimento de classes rurais. No entanto, outra opção para o tratamento dessas parcelas populacionais seria o encarceramento e a criminalização, já que a atuação do Estado, enquanto agente social, pode se revelar por diversas formas, o que pode mesmo ser compreendido no contexto da assimetria de forças dentro do corpo social.

Do ponto de vista marxista, na transcrição do pensamento de Offe, Hoffling coloca o Estado como sendo um ente capitalista e, nessa condição, como atuante em suas políticas públicas no sentido de gerir a mão-de-obra, voltada ao mercado, qualificando-a permanentemente por meio de suas ações, ao mesmo tempo em que se dedicaria, de igual maneira, à gestão das massas não inseridas no processo produtivo (OFFE *apud* HOFFLING, 2001, p. 33).

A análise do Estado e da gestão da miséria realizada por Loïc Wacquant, é especialmente interessante. Neste trabalho, Wacquant analisa a transformação, localizada nos Estados Unidos da América, do dito Estado-social para um Estado Penal. Em que pese suas anotações se centrem no país norte-americano, o fenômeno indicado foi gradualmente expandido ao redor do mundo – incluindo a América Latina – e dá conta justamente da atuação do Estado enquanto gestor de políticas públicas e de mão de obra/das pessoas que são o refugo do mercado, que resultaria numa espécie de “política estatal de criminalização das consequências da miséria de Estado” (WACQUANT, 2001, p. 27).

Wacquant coloca as ações estatais em categorias distintas, a primeira é o *social insurance*, grupo de ações entendidas como necessárias e positivas, ao passo que se constituem naquelas relacionadas aos direitos dos trabalhadores e a sua seguridade (quanto a saúde, desemprego, aposentadoria), de outro lado se apresentam as ações alocadas no grupo do “*maldito welfare*”, que se traduz nas ações públicas estigmatizadas como se fossem voltadas a pessoas dependentes do Estado e miseráveis, cuja ajuda estatal seria um encargo suportado por toda a população (WACQUANT, 2001, p. 22).

No “*maldito welfare*” se encontrariam, portanto, políticas públicas que carregam o estigma de assistencialistas (WACQUANT, 2001, p. 22).

Essa colocação pode ser verificada, inclusive com relação ao PAA, pois muito embora ele seja repetidamente inferido como pública estrutural no cenário agrícola e agrário brasileiro, termina sendo aludido como de caráter meramente assistencial, conceito reflete uma carga pejorativa, pois apto a reproduzir ideias relacionadas à “dependência patológica” dos pobres com relação ao Estado⁶¹.

O Estado Penal ao qual faz menção Wacquant surgiria exatamente do decréscimo do Estado social⁶², com o corte de despesas e com a imposição de empecilhos burocráticos para acesso às políticas públicas relacionadas ao “*maldito welfare*”. Com isso, parte da população se quedaria desamparada e miserável, demandando, portanto, novas formas para enfrentar e gerir a pobreza (e as pessoas pobres), o que vem caracterizado a partir daí pelo caráter de contenção, incluindo as políticas assistenciais condicionadas, as denominadas *workfare* e *learnfare* – ou seja, somente acessadas diante de condição de controle (de trabalho ou estudo) – e, de forma mais clara, por meio do encarceramento, o que seria conduzido especialmente pelo discurso de “guerra às drogas” (WACQUANT, 2001, p. 28-30).

A conclusão a que se chega é que há uma hipertrofia do Estado em seu viés penal, ou seja, de criminalização e encarceramento como forma de gerir a miséria, de manter a ordem social estabelecida e conter o contingente populacional que é refugio do mercado (excedente da mão de obra).

Muito embora as considerações do autor se dirijam especialmente à população urbana periférica e negra, aquela que seria relacionada a uma ação permanente do Estado na guerra às drogas, não sendo viável colocar em evidência ações específicas de criminalização ou relacioná-la com os fatos ocorridos na operação Agro-fantasma, fica claro que a estrutura estatal pode ser, intencionalmente ou não, direcionada em suas ações de controle, destinando-se a manter uma ordem social previamente imposta e da qual boa parte da população pobre não participa, salvo para ser compreendida como risco à paz social.

⁶¹ Consoante já foi analisado também em Pimentel et. al., 2017, p. 251.

⁶² Chamado pelo autor também como Estado Caritativo: “na medida em que os programas voltados para a populações vulneráveis foram desde sempre limitados, fragmentários e isolados do resto das atividades estatais, informados que são por uma concepção moralista e moralizante da pobreza como produto das carências individuais dos pobres”. (WACQUANT, 2001, p. 20).

Essa violência da qual participa o Estado, seja por meio de seus poderes instituídos e aparatos de controle, seja pelo próprio discurso jurídico excludente, pode ser compreendida como uma violência objetiva, que consiste naquela que se faz presente no “estado normal das coisas” entendida como uma violência invisível e que é utilizada como justificativa para combater a violência subjetiva, esta que é aquela facilmente identificável⁶³ (ZIZEK, 2014, p. 17-18, p. 161).

A violência objetiva não seria observável de pronto, pois exigiria que se analisasse um estágio anterior ao da violência visível, chamada de subjetiva. O funcionamento normal do Estado e do discurso jurídico, portanto, podem ser perpetradores desse tipo de ação, em seu nível simbólico ou sistêmico.

Utilizando as observações de Zizek, é possível considerar que a violência objetiva tenha um caráter simbólico, consistente na usurpação da linguagem e da forma, impondo um universo de sentido alheio (ZIZEK, 2014, p. 17).

Essa consideração pode ser trasladada aos limites da democracia e da soberania questionadas de uma forma por Médici (2012) e de outra por Restrepo (2011), eis que o direito positivo, porque unificado, fechado e homogeneizante, ainda que se considere a existência de um processo constituinte, impõe um conjunto simbólico de compreensão como sendo universal, alijando o povo e deixando nas mãos de poucos, representantes eleitos ou juízes não eleitos, a interpretação do material político produzido (a considerar a exclusão que o processo de construção desse material pode retratar) – conjunto normativo esse que atua diretamente na idealização do sujeito e de sua identificação⁶⁴.

⁶³ A violência subjetiva, que não convém adentrar, é definida por Zizek como “diretamente visível, exercida por um agente claramente identificável”, ou seja, aquela ordinária e facilmente compreendida como ato de violência (ZIZEK, 2014, p. 17).

⁶⁴ Inclusive, para Restrepo: “*Es el derecho, la más antigua de las ciencias de las leyes para someter y hacer obedecer*⁶⁸ el “big bang” primordial de lo simbólico. En medio de esa red aparece el sujeto, definido en el texto jurídico no como origen de la realidad, sino como un sujeto finito arrojado a una totalidad simbólica/ social infinita que nunca podrá comprender, que siempre se le aparecerá con palabras completas y dominios cerrados y cuya matriz se oculta en su propia inconmensurabilidad. El sujeto en el texto está entonces lanzado a una situación social contingente cuyo dominio nunca será posible, que siempre se aplaza en el deseo impuesto por el texto jurídico. La primera función del derecho es entonces cobrar el lugar de lo absoluto, de puente invisible entre el sujeto y el objeto, específicamente en la modernidad todo reconocimiento, toda formación del ser y la capacidad de representación del sujeto está definido por el derecho, no hay sujeto fuera del derecho. Es el derecho la ilusión básica que permite articular al sujeto como partícula inerte de la objetividad. El derecho borra los vestigios del sujeto en el objeto, lo disemina a lo largo y ancho del complejo jurídico, le asigna un lugar, lo aplanar y comprime a formas codificadas.” (2011, p. 107).

A violência simbólica se dá, portanto, nas tentativas de suprimir compreensões de mundo – linguagem e forma - e unificá-las à maneira dominante, processo recorrente no seio do Estado-nação capitalista e que anseia pela homogeneidade e atua para tanto⁶⁵.

De outro lado, a violência que Zizek compreende como violência sistêmica é aquela pertinente ao funcionamento normal e regular dos sistemas políticos e econômicos, exemplificada pela crise econômica e seus efeitos da fome e miséria, esta que por ser inerente a um sistema inclui formas sutis de coerção, inclusive a da própria ameaça de violência (ZIZEK, 2014, p. 17 e p. 25).

Se Zizek não alude diretamente à violência praticada pelo Estado e pelo Direito, ele faz referência às categorias elaboradas Benjamin (2013), colocando ênfase, todavia, na “violência divina”, esta que se configura pela possibilidade do uso da violência para minar o funcionamento normal da estrutura estatal e das instituições, estancando ou se voltando contra a violência por ela perpetrada (ZIZEK, 2014, p. 161).

No pensamento de Benjamin, a violência aparece como fenômeno intrínseco ao Direito enquanto poder, que monopolizaria esse elemento e inadmitiria o uso da violência por qualquer indivíduo se seus fins não fossem correspondentes aos fins de direito (BENJAMIN, 2013, p. 126).

A hipótese inicialmente aventada por Benjamin é exposta da seguinte maneira:

Em contraposição, talvez se devesse levar em conta a possibilidade surpreendente de que o interesse do direito em monopolizar a violência com relação aos indivíduos não se explicaria pela intenção de garantir os fins de direito mas, isso sim, pela intenção de garantir o próprio direito; de que a violência quando não se encontra nas mãos do direito estabelecido, qualquer que seja este, o ameaça perigosamente, não em razão dos fins que ela quer alcançar, mas por sua mera existência fora do direito. [...] Neste caso, com efeito, a violência que o direito atual procura retirar das mãos dos indivíduos em todos os domínios da ação aparece como realmente ameaçadora e mesmo vencida ainda suscita a simpatia da multidão contra o direito (BENJAMIN, 2013, p. 127-128).

⁶⁵ Slavoj Zizek em sua obra “Violência: seis reflexões laterais” deixa de fora esta que é uma das formas mais recorrentes da violência, aquela que parte do Estado, razão pela qual ao se compreender os fenômenos descritos neste capítulo como uma “violência objetiva e sistêmica” está-se apropriando da classificação do autor.

Neste sentido, o autor trabalha com a violência em duas perspectivas: a violência instauradora do direito, capaz de gerar novas situações jurídicas, como é o caso da guerra ou mesmo da greve, e a violência mantenedora do direito que é vista a partir da institucionalização da violência pelo aparato do Estado, veiculando-se, mesmo pela ameaça de violência, a manter a ordem tal como está⁶⁶ (BENJAMIN, 2013, p. 131-134).

A polícia, neste contexto, seria uma instituição de poder diferenciada, ao passo em que sua atuação corresponderia a uma suspensão entre a violência que instaura o direito e aquela que o mantém. Isto porque ela é apta à “emissão de decretos de todo tipo, que ela afirma com pretensão de direito” ao mesmo tempo em que é “mantenedora do direito, uma vez que se coloca à disposição para este fim” (BENJAMIN, 2013, p. 135).

A diferenciação que toma maior destaque na crítica da violência de Walter Benjamin, contudo, é aquela que designa a violência mítica como sendo a violência do poder/Direito, aquela fundante da ordem e “*a única capaz de garantir o direito*” e a violência divina, posta como aquela que aniquila a ordem, o poder, o Direito:

Se a violência mítica é instauradora do direito, a violência divina é aniquiladora do direito; se a primeira estabelece fronteiras, a segunda aniquila sem limites; se a violência mítica traz, simultaneamente, culpa e expiação, a violência divina expia a culpa; se a primeira é ameaçadora, a segunda golpeia; se a primeira é sangrenta, a divina é letal de maneira não-sangrenta (BENJAMIN, 2013, p. 149-150).

Neste sentido, a violência do Direito é tal forma englobante que age a remeter os indivíduos à culpa inerente à vida natural, fazendo com que o indivíduo custe a expiar esta culpa, entregando-se “de maneira inocente e infeliz” à expiação e fazendo com que se aperfeiçoe o domínio da violência sobre o vivente, reduzindo-o à “mera vida”, uma vida simples e sem nenhum suplemento, limitada aos fatores orgânico e natural (BENJAMIN, 2013, p. 151).

As contribuições Benjamin demonstram a forma com que a violência do Direito pode atuar em sua instauração e também em sua manutenção, de forma que não só ela, mas também a ameaça de violência sejam os instrumentos mais eficazes

⁶⁶ De acordo com Benjamin: “a violência que mantém o direito é uma violência que ameaça. (...). O sentido mais profundo da indeterminação da ameaça do direito se releva tão só pela consideração posterior da esfera do destino da qual esta, a ameaça, se origina. Um indício precioso dessa indeterminação se encontra no domínio das penas” (BENJAMIN, 2013, p. 133-134).

de continuidade do poder e no controle, contra os quais a violência divina, aniquiladora, deveria tomar forma e se voltar contra.

Dessa perspectiva, observa-se, de modo diferenciado, a violência como parte inerente da estrutura de poder e do Direito como o próprio poder sendo exercido. É certo que não só o discurso, as estruturas, mas também as ações públicas, de todos os poderes relacionados, ainda que em conformidade com a lei, podem carregar traços de violência, o que define o sistema como monopolizador da autoridade para sua própria manutenção.

Por vezes, a autoridade e a violência podem vir de maneira evidenciada, mas noutras tantas vezes ela não é vista como tal, eis que participa do funcionamento normal de um sistema ou vem em sua forma institucionalizada e naturalizada, por meio das instituições ou do próprio discurso, ainda que sob a pintura democrática ou da busca pela ordem e paz social, como aparenta ser o caso da persecução penal nos limites legais e com consequências concretas claras.

A questão problemática é a da sacralização de um discurso elevado à condição de único válido, este que legitima apenas uma das visões sobre a vida e a sociedade possíveis, ora ignorando e ora atuando sobre as realidades que são diversas. No caso, os agricultores relacionados à Agro-fantasma não operavam da forma esperada os instrumentos cedidos pelo aparato normativo, de forma que a atuação deste sobre eles se deu de maneira agressiva e irrepreensível a partir do ponto de vista da própria norma.

O poder do Direito se reflete na manutenção de uma estrutura que freia a emergência de novos modelos, direitos e gentes, seja pelo monopólio da interpretação da lei e de sua aplicação, seja pela própria cooptação da elaboração normativa, o que vem evidenciado na forma de uma violência seminal à forma da ordenação jurídica corrente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou unir questões que se imbricam no caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). De um lado: a questão rural e o desenvolvimento no campo e de outro lado a questão alimentar e as políticas de combate à fome. Mais do que isso, foi o caso de analisar os fatos ocorridos no âmbito da operação Agro-fantasma, cujo retrato remonta à violência do Estado sobre parcela da população que mormente tinha contato com ele somente por meio de políticas públicas direcionadas.

O PAA foi compreendido como programa importante para o fortalecimento da agricultura familiar, constituída em seu âmbito por diversos segmentos de sujeitos, representados pela agricultura familiar e por outros grupos como assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais – quando presentes os requisitos legais para caracterização de agricultor familiar.

Neste ponto, o programa demonstrou ser retrato das disparidades existentes no campo, eis que boa parte dos sujeitos beneficiados por ele são aqueles que enfrentam dificuldades de manutenção no campo, bem como de acessar outras políticas, benefícios e recursos e vêm taxados, muitas vezes, como “pequena agricultura” em detrimento de um outro recorte do campo, posto, pelos delineamentos que apresenta, como uma agricultura dominante.

Por isso, ao observar o perfil e as condições de parte significativa dos beneficiários fornecedores do programa, é que se torna possível compreender a demanda de políticas públicas específicas ao setor, bem como a necessidade de, diante dos enfrentamentos e da desigualdade existente, qualificar o debate acerca da necessidade histórica – e ainda urgente – de uma reforma agrária, a fim de que se possibilite a manutenção de contingentes no campo, concretizando a justiça no diz respeito à terra.

Ainda, o trabalho evidenciou também o contexto de cerco ideológico iniciado justamente no ano de 2013, no qual se acirraram disputas em torno de projetos de desenvolvimento diferenciados, entre frentes que se poderia denominar de “neodesenvolvimentista” e da “direita liberal” e que culminaram no agravamento da crise política.

Muito embora não se possa relacionar diretamente a operação Agro-fantasma com qualquer das frentes ideológicas, o resultado das investigações e da persecução penal como um todo, que, frise-se culminou em desfecho absolutório, foi do enfraquecimento do programa de alimentos, que notadamente não agregava às classes rurais abastadas e que, em verdade, poderia ser compreendido pelas elites, em alguma medida, como ameaça ao modo hegemônico de produção.

Ao discorrer sobre a própria operação policial ficou claro que os saberes dos agricultores e suas compreensões não correspondem à racionalidade empregada pela lei e pelo aparato jurídico, ocasionando em desencontros de ordem administrativa na execução do PAA que culminaram em um processo de criminalização, ao qual a sentença absolutória isoladamente não teve o condão de suavizar.

Os prejuízos arcados pelos agricultores alvos das investigações, em especial no que diz respeito à desarticulação da associação que operava o PAA, são de difícil reversão, principalmente no contexto de governo atual, marcado pelo encurtamento de recursos públicos a setores de demanda popular, dentre os quais estão programas como o PAA. Tal situação levou, inclusive, a perspectivas pessimistas para o programa, veiculando os canais da imprensa, a partir das propostas iniciais de orçamento para 2018, a possibilidade de extinção do programa neste ano⁶⁷.

A violência legítima e institucional praticada pela polícia e pelo sistema persecutório penal como um todo é vista de forma mais clara pela limitação das liberdades, por períodos variados, de pessoas presumivelmente inocentes, com consequências à dignidade dos investigados, que parcamente foram restauradas pelo advento da sentença criminal absolutória.

Além disso, o escopo do programa, pela vinculação da imagem dele ao crime, foi igualmente atingindo, naquilo que toca a promoção da segurança alimentar e nutricional. Situação que fica evidenciada ao menos nas escalas local e regional, em razão do enfraquecimento da associação fornecedora de produtos às entidades de municípios circundantes dela.

⁶⁷ Como exemplo, a reportagem intitulada “Prisões autorizadas por Moro em 2013 prejudicam até hoje a distribuição de comida no interior do Paraná” veiculada pelo jornal Brasil de Fato em novembro de 2017 e que denunciava os acontecimentos da operação policial Agro-fantasma, trazendo cenário bastante pessimista para o ano de 2018, cogitando a extinção do programa.

Os mecanismos legais podem perpetrar ações violadoras, para além da sanção criminal e do próprio processo, tendo reflexos amplos e que podem atingir questões maiores, como, no caso, uma política pública importante para a manutenção de famílias no campo e para o desenvolvimento e reprodução da categoria social da agricultura familiar.

A violência do Direito, neste aspecto, se distancia da violência física e visível, mas vem representada pelo próprio discurso jurídico excludente e simbólico, ao passo que não se realiza enquanto igualdade real, mas na verdade distancia classes de cidadãos que têm acesso ao Estado por vias diversas, ou sendo grupo que influencia em suas práticas ou sendo grupo coagido por ele.

Neste contexto, projetos alternativos de desenvolvimento que favoreçam um meio ambiente equilibrado, bem como as diversas formas de viver e existir, são comprometidos diante da hegemonia dos padrões de desenvolvimento do capital e se tornam alvos, como no caso em estudo, inclusive de ações ordenadas pelo aparato do Estado, cuja lógica se subsume à lógica liberal.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo Ed. Hucitec, 1992

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ARTICULAÇÃO DAS PASTORAIS SOCIAIS DO CAMPO (Cimi, CPT, CPP, SPM, Cáritas brasileira). Editorial. **PORANTIM**: em defesa da causa indígena. Brasília/DF: Cimi, ano XXXVIII, nº 395, mai/2017, p. 2. Disponível em: <https://cimi.org.br/pub/Porantim/2017/Porantim395_Mai2017.pdf>. Acesso em 18 nov. 2017.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011.

BENJAMIN, Walter. **Para uma crítica da violência** in BENJAMIN, Walter. Escritos sobre mito e linguagem. São Paulo: editora 34, 2013.

BRAGATTO, Silvana Aparecida. **Programa de Aquisição de Alimentos**: segurança alimentar e inclusão social no campo?. Programa de Pós-graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada (dissertação). Universidade de São Paulo, 2010.

BRASIL, **Decreto-lei nº 2478 de 5 de agosto de 1940**. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 10 ago. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em set. de 2017.

BRASIL, **Lei nº 10.696 de 02 de junho de 2003a**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 7 ago. 2017.

BRASIL, **Lei nº 13.341 de 29 de setembro 2016**. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL, **Decreto nº 4.772 de 02 de julho de 2003b**. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4772.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

BRASIL, **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL, **Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

BRASIL, **Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, estado-nação e formas de intermediação política**. Revista Lua Nova, 100: 115-185, São Paulo, 2017.

BOFF, Leonardo. **Conflitos no campo, suas causas e possíveis saídas** in CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto. Conflitos no campo 2016. Goiânia: CPT – Nacional, 2016.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Os atores e o enredo da crise política** in JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.). Por que gritamos golpe? São Paulo: Editorial Boitempo, 2016a.

_____, Armando. **A natureza da crise política**. Le monde diplomatique, nº 104, março/2016b. Disponível em: <<http://www.adunicamp.org.br/wp->

content/uploads/2016/03/Le_Monde_Diplomatique_Brasil_2016_Reduzido.pdf>. Acesso em 5 de jan. 2018.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto. **Conflitos no campo 2016**. Goiânia: CPT – Nacional, 2016.

CARVALHO, Gildene Soares; PEDROSO NETO, Antonio José. **O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins**: as condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. Revista do Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v. 21, nº 3, p. 258-276, set-dez/2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro. 1946.

Censo agropecuário de 2006. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística.

Comissão Pastoral da Terra. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Companhia Nacional de Abastecimento. **Compêndio de Estudos Conab**. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2016. VIEGAS, Gustavo Lund (org.). v. 9 (2017). Brasília: Conab, 2017.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em 13 set. 2017.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Exposições de Motivos nº 002/2016**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2016/e-m-no-002-2016>>. Acesso em 17 nov. 2016.

COSTA, Islândia Bezerra da. **“Nesta Terra, em plantando tudo se dá”?** Política de soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. 2010, UFRN.

ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra**: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. **Fundação Oswaldo Cruz**. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/agricultores-familiares-nao-querem-ser-agronegocinho>>. Acesso 20 nov. 2017.

FELICIANO, Carlos Alberto. **A violência no campo brasileiro no século XXI**. Disponível em: <<http://www.mstemdados.org/sites/default/files/A%20pratica%20da%20violencia%20no%20campo%20do%20seculo%20XXI.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Os usos da terra no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco, (Vozes do campo) 2014a.

_____, Bernardo Mançano. Cuando la agricultura familiar es campesina *in* HIDALGO, F.; HOURTART, François; LIZÁRRAGA A. Pilar. *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*. Quito: Editorial IAEN, 2014b.

_____, Bernardo M. **Conflitualidade e desenvolvimento territorial** (p. 173-224) *in* BUAINAIN, Antônio M. (coord). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

_____, Bernardo M. **Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar**.

Disponível em:

<http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/flg0563/2s2012/FERNANDES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponível em:

<<http://www.fao.org/faostat/es/#country/21>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GIOVANAZ, Daniel. “**Prisões autorizadas por Moro em 2013 prejudicam até hoje a distribuição de comida no interior do Paraná**”. Brasil de Fato, Curitiba, ano 2, edição 59, 26/10/2017 a 1º/11/2017.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Conflitualidade da questão agrária** (p. 83-116) *in* FERNANDES, Bernardo Maçano; PEREIRA, João Márcio Mendes (orgs.).

Desenvolvimento territorial e questão agrária. São Paulo: Cultura acadêmica, 2016.

_____, Eduardo Paulon; FERNANDES, Bernardo M. **Geografia da conflitualidade no campo brasileiro** *in* MEDEIROS, Leonilde Servolo; PAULILO, Maria Ignez (orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. São Paulo: Editora Unesp. 2009.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil**.

Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, vol. 52, supl. 1, s125-1146, fevereiro/2015.

GUDYNAS, Eduardo. Desarrollo, extractivismo y buen vivir. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa *in* LANG, Miriam; MOKRANI, Dunia (comp.) **Más allá del desarrollo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, 2011, p. 21-53. Disponível em:

<http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Ausland/Lateinamerika/mas-alla-deldesarrollo.pdf>. Acesso em 20 de dez. de 2017.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HACON, Vanessa de Souza. LOUREIRO, Carlos Frederico. **Estruturas de poder e a questão ambiental: a reprodução da desigualdade de classe** in *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 29, p. 59-69, abr. 2014. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/viewFile/33142/22437>. Acesso em 15 set. 2017.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya R.; FRIGO, Darci. **Desenvolvimento rural, meio ambiente e direitos dos agricultores, agricultoras, povos e comunidades tradicionais**. Curitiba: Terra de Direitos, 2014.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya R. **Sistemas participativos de garantia**: os sujeitos da ruralidade e seus direitos na sustentabilidade socioambiental. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2012, UFPR.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. FERREIRA, Brancolina; VALADARES, Alexandre; PACÍFICO, Daniela; ALVES, Fábio; GAIGER, Fernando; MARTINS, Leonardo Rauta; GALIZA, Marcelo. **Desenvolvimento rural** in *Políticas sociais : acompanhamento e análise*, v. 1 - (jun. 2000). – Brasília: IPEA, 2016.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. -. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA: MP, SPI, 2014.

Jornal Diário dos Campos: “**Polícia Federal deflagra Operação Feira-livre**”. Disponível em <http://www.diariodoscamos.com.br/policia/2011/12/policia-federal-deflagra-operacao-feira-livre/994285/>. Acesso em 16 nov. 2017.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4ª.ed. Brasília: Esaf, 1988.

LINHARES, Maria Yedda (organizadora). **História Geral do Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

_____, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra Prometida**: Uma História da Questão Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. Brasília: Editora Brasiliense. 1982.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Estado Plurinacional e Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2012.

MARCHANT, Alexander Nelson de Armond. **Do escambo à escravidão**. As relações econômicas de portugueses e índios na colonização do Brasil. 1500-1580. 1ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1943, p 36. Disponível na íntegra em: <<http://www.brasiliana.com.br/obras/do-escambo-a-escravidao-as-relacoes-economicas-de-portugueses-e-indios-na-colonizacao-do-brasil-1500-1580>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6ª ed. São Paulo: Editora Hucitec (USP), 1996.

MÉDICI, Alejandro. **La constitución horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. San Luis de Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Ministério Público Federal. **Entenda o caso: Lava jato**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 6 jan. 2018.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; MARTINS, Lucas Araújo; SANTOS SILVA, Ana Mikaelly; NASCIMENTO, André Paulo. **Ataques aos direitos dos povos do campo**: as ações do legislativo e executivo federal *in* CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto. Conflitos no campo 2016. Goiânia: CPT – Nacional, 2016.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro**. São Paulo: Editora Ática S. A., 1992.

_____, Clóvis. **Quilombos**: resistência ao escravismo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1987.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil**: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados, São Paulo, vol. 15, set-dez/2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A geografia das lutas no campo**. 6ª ed. São Paulo: editora contexto, 1994.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Documentos temáticos**: objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: ONU, 2017.

PELIANO, Anna. **Lições da História** – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil *in* ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil**: O programa de aquisição de alimentos (PAA) *in* Silva, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes; ALENTEJANO, Paulo. **El agro brasileño**: de la modernización conservadora a la hegemonía del agronegocio *in* Capitalismo, Tierra y Poder. ALMEYRA, Guillermo; BÓRQUEZ, Luciano Concheiro; Pereira, João Márcio Mendes; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter (coord.). Buenos Aires: Ediciones Pavon, 2014.

PEREZ-CASSARINO, Julian; MICHELATO, André; TRICHES, Rozane; PORTO, Silvo. **A promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) por meio do mercado institucional**: a experiência brasileira *in* BEZERRA, Islândia; PEREZ-CASSARINO, Julian (org.). Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

PIMENTEL, Anne G.; SALES, Juliana de O.; ISAGUIRRE-TORRES, Katya R.; SOUZA FILHO, Carlos F. M. **A repressão político-judicial do Estado: a violência legítima da operação agro-fantasma e suas consequências para os agricultores camponeses da região sudeste do Paraná**. Revista Emancipação (UEPG), Ponta Grossa, nº 2/2017.

PLOEG, Jan Douwe Van der. **O modo de produção camponês revisitado** *in* SCHNEIDER, Sérgio. A diversidade da agricultura familiar. 2ª ed. Porto Alegre: Editora a UFRGS, 2009.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação agro-fantasma combate desvios de recursos do programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/operacao-agro-fantasma-combate-desvios-de-recursos-do-programa-fome-zero>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJANO, Paulo R. R. **A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos** *in* CPT. CANUDO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESK, Isolete (coord.). Conflitos no campo - 2009. Expressão popular, 2010.

PORTO, Silvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. Programa Oficial de Pós-graduação Agroecologia: um enfoque sustentável de la agricultura ecológica. Baeza: Universidad Internacional de Andalucía, 2014.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina *in* LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**: rescatando la democracia del liberalismo. 1ª ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

SCHMITT, Claudia Job. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar**: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de política agrícola - Ano XIV – Nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2005.

SCHNEIDER, Sérgio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 30, nº 3 (199), jul-set/2010.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar**: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos avançados 9 (23), 1995, p. 87-107.

SILVA, José Graziano; BELIK, Walter, TAKAGI, Maya. **Para os críticos do Fome Zero**. *in* Silva, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, Lígia Osório. **Na terra, as raízes do atraso**. Disponível em: <www.unicamp.br/nee/art17.htm>. Acesso em 10 de abril. de 2017.

_____, Lígia. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de terras de 1850. Campinas: Editora UNICAMP, 1996.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília – Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Ed. LeYa, 2016.

SOUZA FILHO, Carlos F. M. **A liberdade e outros direitos**. Curitiba, Letra da Lei, 2011.

_____, Carlos F. M. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 2003.

_____, Carlos F. M. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1992.

_____, Carlos F. M. **Terra mercadoria, terra vazia**: povos, natureza e patrimônio cultural. Revista InSURgência, Brasília, ano 1, v. 1, jan/jun de 2015.

TAKAGI, Maya. **Segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda** in Silva, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Conflitos agrários e violência no Brasil:** agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colômbia. Agosto de 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/tavares.pdf> >. Acesso em 15 nov. 2017.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil:** uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista Nutrição, Campinas, 18(4):439-457, jul./ago., 2005.

VEIGA, José Eli. **O desenvolvimento agrícola:** uma visão histórica. São Paulo: Edusp, 1992.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: F. Bastos, Ed. Revan, 2001.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato:** rupturas e continuidades. Texto preparado para aula inaugural do CPDA/UFRRJ, 2004.

WOOD, Ellen M. **As origens agrárias do capitalismo.** Revista Crítica Marxista, n. 10, ano 2000. São Paulo: Boitempo. p.12-30.

ZARDO, Vera da Rocha (coord.). **O perfil da agropecuária paranaense.** Curitiba: Secretaria de Abastecimento do Estado do Paraná, 2003.

ZIZEK, Slavoj. **Violência:** seis reflexões laterais. 1ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.